



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

**A POLÍTICA PÚBLICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO
BRASIL (1995-2008): RUPTURA E/OU CONTINUIDADE?**

CRISTINA HELENA ALMEIDA DE CARVALHO

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de **Doutor em Ciências Econômicas**, área de concentração: **Política Social**, sob a orientação do **Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato**.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Cristina Helena Almeida de Carvalho**, em 13/01/2011, e orientada pelo Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.*

CPG, 13/01/2011

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Lopreato", written over a horizontal line.

Campinas, 2011

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

C253p Carvalho, Cristina Helena Almeida de.
A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?/ Cristina Helena Almeida de Carvalho. – Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Orientador : Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Educação (Superior). 2. Financiamento. 3. Política pública. 4. Neo-liberalismo. I. Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

11-009-BIE

Título em Inglês: The public policy for higher education in Brazil (1995-2008): rupture and/or continuity?

Keywords : Higher education ; Funding ; Public policy ; New institutionalism history

Área de concentração : Política social

Titulação : Doutor em Ciências Econômicas

Banca examinadora : Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato
Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva
Prof. Dr. Luiz Antônio Constant Rodrigues da Cunha
Profa. Dra. Gladys Beatriz Barreyro

Data da defesa: 13-01-2011

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Tese de Doutorado

Aluna: **CRISTINA HELENA ALMEIDA DE CARVALHO**

**“A Política Pública para a Educação Superior no Brasil
(1995-2008): Ruptura e/ou Continuidade?”**

Defendida em 13 / 01 / 2011

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. PEDRO LUIZ BARROS SILVA
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. LUIZ ANTÔNIO CONSTANT RODRIGUES DA CUNHA
UFRJ



Prof.^a Dr.^a GLADYS BEATRIZ BARREYRO
USP / SP

“Dedico esta tese a meu marido, Claudio Roberto Amitrano, cujo amor incondicional, desde nosso primeiro encontro em Campinas, transformou minha vida e iluminou meu caminho. A ele ofereço todo meu amor e admiração.”

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho não seria possível sem a colaboração de diversas pessoas, tanto no nível acadêmico como pessoal. Impossível agradecer a todos, mas mesmo correndo riscos de cometer injustiças, gostaria de demonstrar minha gratidão.

Em primeiro lugar, um agradecimento muito especial a meu orientador, Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, por sua dedicação incondicional, sua plena disponibilidade em me ouvir e seu cuidado obstinado com o trabalho acadêmico. O convívio que se estabeleceu ao longo desses últimos dez anos apenas reforçaram o carinho e a admiração nutridos pelo exemplo de acadêmico no estrito senso da palavra e pelo ser humano generoso e verdadeiramente amigo.

Aos Profs. Dr. Pedro Luiz Barros e Silva, do IE/UNICAMP, Dr. Geraldo Di Giovanni e Dra. Gladys Beatriz Barreyro, da FE/UNICAMP, por suas contribuições valiosas no exame de qualificação.

Não poderia deixar de mencionar minha gratidão ao pessoal da biblioteca do Instituto de Economia e da Faculdade de Educação, e aos funcionários da secretaria de pós-graduação do IE, em especial, a Cida.

Deixo meu agradecimento especial ao pessoal do NEPP pela experiência em pesquisa que adquiri e pelos convívios que estabeleci. Aos Profs. Pedro e Geraldo e aos colegas Vera e Sandro.

Aos colegas da ANPED, que me receberam de braços abertos no grupo de Política de Educação Superior, apesar da desconfiança natural causada por uma economista que estuda educação. Os debates profícuos foram muito importantes e solidificaram meus conhecimentos no tema. Em especial, a Gladys cujo convívio acadêmico e pessoal se estreitou, principalmente, a partir do período que residi em São Paulo. Ao Prof. Afrânio Catani que abriu as portas de sua sala de aula para que eu me debruçasse sobre o tema na USP.

Agradeço ao maior mestre em Educação, que de minha principal bibliografia transformou-se no meu maior incentivador. O privilégio que tive de tê-lo como examinador na minha banca de mestrado, transformou-se em uma relação acadêmica e pessoal que se solidificou apesar da distância. Muita admiração e meu carinho ao Prof. Luiz Antônio Cunha.

Aos meus novos colegas da DIFES/SESu pela oportunidade que tive nesses últimos três meses, como consultora da UNESCO, de mergulhar no “fazer” da política pública para a educação superior. A experiência adquirida apenas corroborou as minhas convicções e os resultados empíricos obtidos nesta tese.

Expresso meu agradecimento ao CNPQ, cuja bolsa de estudos viabilizou financeiramente este trabalho.

À minha família por todo apoio e compreensão nos momentos mais difíceis, que apesar da ausência de convívio souberam entender o quanto esta tese é importante para mim. Além dos meus pais José Carlos e Idialete, meu irmão Carlos e de minha avó Fernanda, todos contribuíram com palavras e gestos de incentivo ou apenas me ouviram falar sobre o assunto. Agradeço também a meus sogros Dyrce e Jorge que acompanharam o percurso da tese à distância sempre me incentivando.

Aos meus amigos da UNICAMP do mestrado que continuaram a fazer parte da minha vida, mesmo que a distância, minhas lembranças para Márcia e André. Para aqueles que seguiram novos rumos e a vida fez com que nos reencontrássemos agora em Brasília e fortalecesse nossos laços de amizade: Sideni, Ricardo, Joana e Braulio. Aos amigos do retorno à Campinas no doutorado, todos distantes, mas sempre presentes, Darcilene e Shidhartha, Hipólita e Brandão. Aos meus novos amigos de Brasília, que passaram a ser a minha família no Planalto Central, Vítor e João, Clara e Rodrigo e Maria.

Aos meus amigos de Santos que, apesar do distanciamento que se tornou ainda maior pela mudança para Brasília, continuam sempre se preocupando comigo. Em especial, a Claudia, Flávia e Eliane, amigas de infância, e da minha amiga de berço, Glaucia, que está do outro lado do oceano, mas continua conectada na internet e no coração.

Ao meu amado marido Claudio, o maior presente que a vida poderia me proporcionar. A meu companheiro de todas as jornadas, o agradecimento pela paciência e pela compreensão, mas, mais do que tudo, ao amor incondicional e por acreditar e sonhar junto comigo. Acredito que nosso amor saiu ainda mais fortalecido pela superação de duas dissertações de mestrado e neste momento de duas teses de doutorado. Só me resta agradecer ao meu “Pequeno”, principalmente, por ter me trazido esperança nos momentos mais difíceis, sem a qual seria impossível vencer todos os desafios que enfrentamos juntos.

“É provavelmente por um efeito de inércia cultural que continuamos tomando o sistema escolar como um fator de mobilidade social, segundo a ideologia da “escola libertadora”, quando, ao contrário, tudo tende a mostrar que ele é um dos fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural.

Justamente porque os mecanismos de eliminação agem durante todo o cursus, é legítimo apreender o efeito desses mecanismos nos graus mais elevados da carreira escolar. Ora, vê-se nas oportunidades de acesso ao ensino superior o resultado de uma seleção direta ou indireta que, ao longo da escolaridade, pesa com rigor desigual sobre os sujeitos das diferentes classes sociais.”

Pierre Bourdieu (1966)

Tradução: Aparecida Joly Gouveia

Resumo

O objetivo da tese foi compreender a relação complexa da política pública para a educação superior, entre 1995 e 2008, por meio do arcabouço teórico da vertente histórica do neo-institucionalismo. Por meio da análise tridimensional da política (*polity, politics e policy*), a pesquisa procurou reconstruir o ambiente multifacetado do processo de gestação da política pública, que tem início na constituição da agenda pública e perpassa a formulação e a implementação da política educacional nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2008). O fio condutor é a dinâmica da Arena Decisória de Educação Superior, na qual a política pública gestada pelo MEC influenciou e foi influenciada pelo conjunto de atores governamentais e sociais.

A política pública foi entendida como um conjunto sistêmico interdependente de sete pilares, a saber: autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento, que contribuíram para intervenção do Poder Público em prol da expansão da educação superior. O exame da complexidade de cada um desses elementos possibilitou responder a primeira indagação proposta pela tese. A despeito da agenda sistêmica traduzida nas recomendações do Banco Mundial e da UNESCO, a disputa política conformou certo resultado que materializou os interesses divergentes, e, portanto, não foi produto exclusivo da intervenção externa.

Levando-se em conta as especificidades de cada momento histórico, o trabalho reconstruiu o ambiente socioeconômico e as limitações fiscais, a fim de estabelecer uma análise comparativa entre as duas presidências. A conclusão da tese é que, em que pese os inúmeros elementos de continuidade, há vários indícios de ruptura. O traço de continuidade fica claro, sobremaneira, na formulação legislativa, em prol do modelo de expansão da educação superior pela iniciativa privada, que tem o PROUNI como sua maior expressão, assim como a evidência de inércia institucional, associada à dependência das trajetórias percorridas (*path dependence*). O traço de ruptura e mudança institucional na gestão de Lula consubstanciou-se na retomada do protagonismo da União na educação superior, que se traduziu no crescimento intensivo e extensivo das IFES. Mais do que isso, sobreveio a mudança, sobretudo, no 2º mandato, do padrão de financiamento que combina ao acréscimo de

recursos às IFES para pessoal, custeio e investimento, as verbas destinadas ao alunado do segmento federal.

Palavras-chave: educação superior, financiamento, política pública, neo-institucionalismo histórico.

Abstract

The goal of the thesis was to understand the complex relationship of public policy for higher education between 1995 and 2008 through theoretical part historical new institutionalism. Through tridimensional policy analysis (*polity, politics and policy*), the survey sought to rebuild the multifaceted environment of gestation process of public policy, which begins in the building of public agenda and follows the formulation and implementation of educational policy during the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luís Ignácio Lula da Silva (2003 to 2008). The leitmotiv is the dynamics of higher education decision-making Arena in which public policy born by MEC influenced and was influenced by the state and social actors.

Public policy was understood as a set of seven systemic interdependent pillars, namely: autonomy, centralization of decision-making, evaluation, teacher training, curriculum, flexible expansion and funding, which contributed to public authority intervention in support of the expansion of higher education. The examination of the complexity of each of these elements enabled answer first proposed by thesis quest. Despite systemic agenda translated on the recommendations of the World Bank and UNESCO, the dispute policy followed the right result that has materialized the divergent interests, and was therefore not exclusive product of external intervention.

Taking into account the specificities of each historic moment, the work reconstructed the socioeconomic environment and fiscal constraints, in order to establish a comparative analysis between the two presidencies. The conclusion of the thesis is that in weighing the various elements of continuity, there are several signs of rupture. The point of continuity becomes clear, particularly, in formulating legislative, in favor of model of higher education expansion by private initiative, which has as its PROUNI greatest expression, as well as evidence of institutional inertia, associated with the dependency of trajectories travelled (*path dependence*). The trait of rupture and institutional change in the management of Lula consolidate on resumption of state leadership in higher education, which has resulted in extensive and intensive growth of IFES. More than that, the change takes place, particularly in the second mandate, the standard of financing that combines to increase resources to

IFES staff, costing and investment budgets and recourses of the student enrollment of federal segment.

Key words: higher education, funding, public policy, new institutionalism history.

LISTA DE SIGLAS

ABMES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR.

ABRUC – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS.

ANDES-SN – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR-SINDICATO NACIONAL.

ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.

ANUP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL.

BIRD – WORLD BANK.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.

CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR.

CES – CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.

CF – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

CNE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.

CNPq – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO.

CP – CONSELHO PLENO.

CRUB – CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS.

FASUBRA – FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

FNDEP – FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA.

FONAPRACE – FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS.

IES – INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.

IFES – INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.

LDB – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.

MARE – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.

MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA.

PNE – PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO.

PRAMF – PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS MEIOS FÍSICOS
DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.

PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS.

PSDB – PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES.

REUNI – PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPAN-
SÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.

SEMESP – SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECI-
MENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO.

SESu – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.

SRF – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL.

UNE – UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CI-
ÊNCIA E A CULTURA.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I. Dinâmica relacional da política de educação superior.....	26
Figura II. Análise tridimensional da política pública (policy analysis).....	29
Figura III. Arena da Educação Superior	64
Figura IV: Alíquotas e base de cálculo dos tributos federais por categorias de IES	252

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I. Participação das matrículas de graduação presencial na Educação Superior, segundo categoria administrativa	277
Gráfico II. Evolução do nº de cursos, por modalidade*	282
Gráfico III. Evolução das instituições federais de educação superior, por organização acadêmica	285
Gráfico IV. Evolução das instituições privadas não lucrativas de educação superior, por organização acadêmica	287
Gráfico V. Evolução das instituições privadas lucrativas de educação superior, por organização acadêmica	288
Gráfico VI. Trajetória da relação candidato/vaga, por categoria administrativa	297
Gráfico VII. Evolução das taxas de ociosidade por categoria administrativa	299
Gráfico VIII. Evolução das taxas de escolaridade bruta e líquida na educação superior ...	300
Gráfico IX. Evolução da taxa de escolaridade líquida na educação superior, por região ..	301
Gráfico X. Evolução da taxa de escolaridade líquida na educação superior, por cor/raça .	302
Gráfico XI. Índice de crescimento do PIB e das despesas do MEC com ensino superior, a preços constantes de 2008 (deflator implícito do PIB) – Base: 1995 = 100	326
Gráfico XII. Despesas totais das IFES, segundo origem dos recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)	330
Gráfico XIII. Despesas com Pessoal e Encargos Sociais das IFES, segundo origem dos recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)	332

Gráfico XIV. Evolução das Outras Despesas Correntes (ODC) das IFES, segundo origem dos recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$).....	334
Gráfico XV. Despesas com Investimento das IFES, segundo origem dos recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)	335
Gráfico XVI. Despesas com transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)	338
Gráfico XVII. Evolução dos contratos e desembolsos para o PRAMF, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)	343
Gráfico XVIII. Consultas e Aprovações de empréstimos pelo BNDES para Educação Superior, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$).....	344
Gráfico XIX. Desembolsos do BNDES para Educação Superior Privada (a) e Pública (b), a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)	345
Gráfico XX. Evolução dos Desembolsos ¹ do BNDES para Educação Superior e do PRAMF, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)	346
Gráfico XXI. Assistência ao estudante do ensino de graduação, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)	348
Gráfico XXII. Evolução do nº de Contratos (a) e das Despesas (b) com Crédito Educativo / FIES, a preços constantes de 2008 - MEC / Ensino Superior	349
Gráfico XXIII. Despesas das IFES com Investimentos, por fonte de recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$).....	357
Gráfico XXIV. Relação entre o nº de inscritos e o total de bolsas ofertadas pelo PROUNI	374
Gráfico XXV. Evolução das bolsas do PROUNI, por tipo de bolsa.....	375
Gráfico XXVI. Evolução das bolsas do PROUNI, por região	376
Gráfico XXVII. Evolução do nº de bolsistas e do dispêndio orçamentário (R\$) com a Bolsa Permanência a preços constantes de 2008 (IPCA)	377
Gráfico XXVIII. Taxas de Escolaridade Bruta (a) e Líquida (b), por quintil de renda	378

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I. Taxas anuais de crescimento da Educação Superior – variáveis selecionadas	279
Tabela II. Evolução das funções docentes em exercício e afastadas, por titulação* e categoria administrativa.....	290
Tabela III. Evolução das funções docentes em exercício e afastadas, por regime de trabalho e categoria administrativa	291
Tabela IV. Taxa de crescimento médio anual de candidatos, vagas e ingressos, por categoria administrativa	296
Tabela V. Valores absolutos* (R\$ milhões) a preços constantes e indicadores de despesas totais e com ensino superior	324
Tabela VI. Despesas do MEC com Ensino Superior, por Unidade Orçamentária, a preços constantes* de 2008 (IPCA) - Todas as Fontes (R\$ milhões)	328
Tabela VII. Despesas do MEC com Ensino Superior nas IFES, por GND (todas as fontes) – Preços constantes R\$ de 2008 (IPCA) (R\$)	331
Tabela VIII. Participação dos recursos do tesouro no financiamento das despesas totais das IFES, por GND, a preços constantes de 2008 (IPCA)	333
Tabela IX. Análise Vertical da Demonstração do Resultado do Exercício para IES	361
Tabela X. Despesas com tributos antes e depois da adesão ao PROUNI, ...	362
Tabela XI. Análise Vertical da Demonstração do Resultado do Exercício para IES sem fins Lucrativos	364
Tabela XII. Análise Vertical da Demonstração do Resultado do Exercício para IES Filantrópicas	366
Tabela XIII. Gasto Tributário (renúncia fiscal) estimado do PROUNI, por tipo tributo, a preços constantes (R\$) de 2008 – IPCA.....	369

SUMÁRIO

Resumo	xi
Abstract.....	xiii
LISTA DE SIGLAS	xv
ÍNDICE DE FIGURAS	xvii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xvii
ÍNDICE DE TABELAS.....	xix
APRESENTAÇÃO.....	1
1. Questões Relevantes, Objetivos e Hipóteses.....	1
2. Dimensão Teórico-Metodológica	5
3. Dimensão Conceitual.....	15
4. Dimensão Processual.....	22
5. Dimensão Contextual	29
6. Estrutura da Tese.....	42
CAPÍTULO I - ARENA DECISÓRIA E ATORES: JOGO DE INTERESSES EM TORNO DA POLÍTICA EDUCACIONAL	45
I.1. Introdução	45
I.2. Arena Decisória da Educação Superior: Atores e Recursos de Poder.....	45
I.3. Jogo de Interesses em Torno da Expansão e do Financiamento.....	65
I.3.1. Debate em Torno da Expansão na Educação Superior.....	68
I.3.2. Debate em Torno do Financiamento da Educação Superior	76
I.4. Considerações Finais.....	89
CAPÍTULO II – FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS DE FHC (1995-2002)	93
II.1. Introdução	93

II.2. Contexto Socioeconômico	94
II.3. Formulação da Política Pública	98
II.3.1. O Processo Político da Política Educacional	98
II.3.2. Dimensão Material da Política Educacional	107
II.3.3. Formulação da Expansão da Educação Superior	136
II.3.4. Formulação do Financiamento da Educação Superior.....	154
II.4. Considerações Finais	173
CAPÍTULO III – FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA (2003-2008)	177
III.1. Introdução.....	177
III.2.Contexto Socioeconômico.....	178
III.3. Formulação da Política Educacional	182
III.3.1. O Processo Político da Política Educacional.....	182
III.3.2. Dimensão Material da Política Educacional.....	189
III.3.3. Formulação da Expansão da Educação Superior.....	223
III.3.4. Formulação do Financiamento da Educação Superior	242
III.4. Considerações Finais	270
CAPÍTULO IV – IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EXPANSÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR (1995-2008).....	275
IV.1. Introdução	275
IV.2. Breve Nota sobre a Evolução da Educação Superior no Brasil	276
IV.3. Expansão no Governo FHC (1995 a 2002).....	278
IV.4. Expansão no Governo Lula (2003 a 2008)	303
IV.5. Considerações Finais	317

CAPÍTULO V – FINANCIAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR (1995-2008).....	321
V. 1. Introdução	321
V.2. Educação Superior e as Finanças Públicas no Governo FHC (1995 – 2002)	322
V.2.1. Financiamento Federal à Oferta Educacional no Governo FHC	327
V.2.2. Financiamento Federal à Demanda Educacional no Governo FHC	347
V.3. Educação Superior e as Finanças Públicas no Governo Lula (2003 a 2008).....	351
V.3.1. Financiamento Federal à Oferta Educacional no Governo Lula	353
V.3.2. Financiamento Federal à Demanda Educacional no Governo Lula	371
V.4. Considerações Finais.....	381
CONCLUSÃO.....	383
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	395
Bibliografia Citada	395
Bibliografia Consultada.....	411
Legislação e Documentos Oficiais	413
Anteprojeto	413
Constituição e Emendas Constitucionais.....	414
Decretos	414
Instruções Normativas	417
Leis	418
Medidas Provisórias	422
Pareceres	423
Portarias	423
Projetos de Lei	426
Propostas de Emenda Constitucional	427

Resoluções	427
Documentos Oficiais	428
Matérias de Jornais e Revistas.....	429
Sítios Consultados	430
ANEXO ESTATÍSTICO.....	433

APRESENTAÇÃO

1. Questões Relevantes, Objetivos e Hipóteses

A compreensão a respeito da trajetória da política pública direcionada à educação superior no Brasil remonta ao regime militar, que instituiu a Reforma Universitária de 1968 como resposta à assimetria entre a oferta e a demanda por vagas no nível superior. A partir de então, houve expansão significativa de vagas, matrículas, instituições e cursos destinados, em sua maior parte, à classe média e vistos como principal veículo de ascensão social e inserção diferenciada no mercado de trabalho.

Segundo análise desenvolvida em dissertação de mestrado por Carvalho (2002), o documento de 1968 foi produto da interação de diversos atores sociais, cujo resultado foi a implementação da política pública direcionada à expansão privada na graduação. A trajetória de crescimento particular foi explosiva, configurando-se uma inversão na participação entre vagas públicas (gratuitas) e particulares (pagas), em prol das últimas.

A estratégia de financiamento público foi bastante clara: a queda na participação dos gastos do Ministério da Educação (MEC) no orçamento da União, apesar do período compreendido pelo milagre econômico (1968/1973), ocorreu de forma concomitante ao acréscimo de mecanismos indiretos de recursos públicos direcionados à oferta por meio da renúncia fiscal, concedida às instituições particulares, bem como à demanda, através da concessão de crédito educativo aos estudantes destes estabelecimentos. Associado a isto, é relevante acrescentar o papel desempenhado pelo Conselho Federal de Educação, responsável pela autorização de funcionamento de instituições e cursos, cujos critérios foram relaxados ao longo do regime militar. Todos esses fatores contribuíram para explicar o primeiro surto expansivo da educação superior ocorrido a partir da Reforma Universitária de 1968, no qual as matrículas tiveram um crescimento médio superior a 30% a.a. entre 1968 a 1971.

Durante o período de 1985 a 1994, houve uma iniciativa frustrada de reforma da educação superior elaborada pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação

Superior.¹ A política pública foi materializada no relatório publicado pelo MEC, em 1985, e surgiu como subsídio aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Neste documento, já se diagnosticava a existência de crise na educação superior como um dos principais desafios do recém-conquistado regime democrático no que tange à infraestrutura, à dificuldade no acesso e à inadequação ao mercado de trabalho: tudo isso, em menos de 20 anos após a Reforma Universitária de 1968.

Neste momento, reconhecia-se a diversidade de formatos organizacionais no nível superior, bem como a seletividade no acesso a vagas públicas e gratuitas. A criação de formas denominadas “não convencionais” – ensino a distância, universidade aberta e cursos de atualização profissional – assim como o desenvolvimento de instituições especializadas e diversificadas apareceram como soluções para atingir uma demanda cada vez mais diversa. Ainda pelo lado da oferta, destacava-se o papel do Estado brasileiro como responsável pela expansão quantitativa de sua rede, bem como pelo aporte de recursos estabelecidos através da Emenda Calmon,² ao passo que se propunha estabelecer outras formas criativas de financiamento aos estabelecimentos públicos.³ No entanto, a deterioração econômico-financeira das IES privadas, na década de 80, foi observada, principalmente, nas universidades confessionais e para estas, em especial, sugeriu-se uma mudança legislativa que as considerasse como entidades de utilidade pública e, dessa forma, abria-se a possibilidade para que pleiteassem verbas públicas. Pelo lado da demanda, ainda que se admitisse que a democratização do ingresso estivesse intimamente relacionada à melhoria da educação básica, a disseminação do crédito educativo e a concessão de bolsas de estudos, bem como a introdução de cursos noturnos compunham o rol de propostas que permitiam ampliar os canais de acesso ao terceiro grau.

Apesar dos mecanismos de financiamento estatal às IES particulares terem permanecido em vigor – a renúncia fiscal e o crédito educativo – foi possível observar em

¹ Ver a esse respeito: MEC (1985).

² A Emenda Constitucional nº 24/83, que ficou conhecida como Emenda Calmon, estabelecia a vinculação tributária à educação por meio de percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados nos gastos com educação pela União, estados e municípios. De acordo com o teor da emenda, os estados e municípios deveriam aplicar nunca menos do que 25% e a União apenas 13% de sua receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

³ O relatório MEC (1985) sugere doações dedutíveis de impostos a instituições selecionadas, assim como a transferência de ações de empresas estatais para reforçar o patrimônio das universidades públicas, entre outras iniciativas.

trabalho anterior, que a trajetória de expansão privada foi temporariamente interrompida pelo baixo incremento da demanda entre a década de 1980 e meados de 1990, fruto do ínfimo crescimento econômico. (Carvalho, C., 2007). Além disso, a suspensão do credenciamento de cursos pelo Conselho Federal de Educação, no período, contribuiu para conter a oferta educacional. (Silva Júnior; Sguissardi, 2001).

No que concerne ao financiamento estatal às IES federais, duas conquistas importantes foram alcançadas no bojo da recém-promulgada Constituição Federal de 1988. A primeira consistia na determinação do princípio constitucional da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.⁴ O segundo ponto refere-se ao acréscimo da alíquota vinculada, que havia sido criada pela Emenda Calmon, para a manutenção e desenvolvimento do ensino público de 13% para 18% da arrecadação de impostos da União, mantendo-se o mesmo percentual para os demais níveis de governo.⁵

Grande parte da agenda governamental de reformas do período de 1985 a 1994 para a educação superior foi retomada com a chegada ao poder de Fernando Henrique Cardoso. Em andamento, encontrava-se a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que foi promulgada no seu primeiro mandato, em 1996, em substituição a de 1961, bem como se concretizou o plano decenal no segundo mandato, em 2001.⁶

Levando-se em conta as transformações ocorridas na educação superior derivadas da política pública conduzida pelo Regime Militar a partir da Reforma Universitária de 1968 e a agenda de mudanças delineada no bojo do processo de redemocratização, pretende-se estudar o conteúdo da ação estatal que deu origem, a partir de meados da década de noventa, ao segundo surto expansivo no nível superior. A tese procura recuperar as mesmas preocupações da dissertação de mestrado no que tange à expansão do sistema, porém, não mais exclusivamente à trajetória privada, mas, também,

⁴ A gratuidade nas instituições públicas federais foi conquistada no Brasil, de fato e de direito, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Até então, a cobrança de mensalidades estava garantida pelas Constituições de 1946 e 1967, embora a gratuidade existisse de fato nos estabelecimentos oficiais. Sobre a história da gratuidade do ensino superior público, consultar: Cunha (1991).

⁵ Consultar a esse respeito o art. 212 da Constituição Federal (1988).

⁶ Vale salientar que a Carta Magna estabeleceu a competência privativa da União na legislação sobre as diretrizes e bases da educação nacional, bem como determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação, no art. 214, com duração plurianual. Ambos serão objetos de análise no capítulo II.

relativa ao comportamento do segmento federal. O financiamento da União, tanto ao segmento particular como ao público, é o segundo ponto com que o estudo se ocupa, e, neste caso, torna-se relevante abordar a polêmica em torno da gratuidade nas instituições federais de ensino superior. Estas questões têm se revestido de um cunho mais complexo à medida que o processo democrático se consolidava no País, a partir da metade dos anos 90, materializado na participação de um maior número de atores, com ampla diversidade de interesses, os quais foram investidos de poderes efetivos de intervenção na agenda pública.

Isto posto, a pesquisa tem a pretensão de analisá-las ao longo do processo de formulação e de implementação da política pública, inseridas em um conjunto sistêmico de sete pilares (autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento) que constituem a agenda governamental para o setor durante os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008), procurando responder a duas indagações: a) Há semelhança entre a agenda sistêmica e a agenda governamental adotada nos três governos analisados? b) É possível vislumbrar continuidades e/ou discontinuidades na ação estatal durante o período estudado? Em outras palavras, a pesquisa procura investigar se há traços de ruptura ou continuidade no governo Lula, em relação ao seu antecessor, no que tange à política educacional para o nível superior.

Esses questionamentos desdobram-se em duas hipóteses que serão testadas ao longo do trabalho. A primeira hipótese de trabalho é que apesar dos constrangimentos, a ação estatal não foi resultado exclusivo da intervenção externa.⁷ Existem diferenças entre a agenda sistêmica, que tem como parâmetros as sugestões e críticas constantes dos documentos de organismos multilaterais – UNESCO e Banco Mundial – e a agenda governamental, uma vez que a ação estatal envolve certa concepção sobre a política pública que pode ou não convergir com a agenda sistêmica de acordo com os interesses dos atores governamentais no poder e com a interferência dos atores sociais no jogo político. A segunda hipótese é que a observação da trajetória das duas presidências permite inferir que existem traços de continuidade na política educacional, acompanhados, simultaneamente,

⁷ Esta interpretação havia sido desenvolvida em Carvalho (2002), na qual a Reforma Universitária de 1968 não foi compreendida a partir da ação exclusiva da USAID ou do consultor americano Acton.

de diferenças, tanto na formulação como na implementação da política pública, no que se refere ao trato das questões relativas à expansão e ao financiamento e, em especial, ao papel das instituições federais e privadas de nível superior no equacionamento dessas questões.

Tendo como objeto de estudo a política pública direcionada para a educação superior no Brasil, torna-se importante apresentar o quadro teórico-metodológico que irá nortear a perspectiva analítica da tese.

2. Dimensão Teórico-Metodológica

O ponto de partida da análise consiste na escolha de um certo olhar a respeito da relação entre Estado e Sociedade. Diversas perspectivas teóricas em ciência política debruçam-se sobre tal vínculo, mas, para fins deste trabalho, pretende-se concentrar em alguns pontos centrais da agenda de pesquisa conhecida como neo-institucionalista histórica.⁸ O objetivo é apropriar-se de seu quadro metodológico aplicado à análise de políticas públicas, a fim de construir uma interpretação da política educacional direcionada à educação superior.⁹

⁸ O neo-institucionalismo não se desenvolveu como um arcabouço teórico unitário, mas tornou-se um ponto de encontro de estudiosos de diversas correntes nas Ciências Sociais, cujo princípio fundamental baseia-se na constatação de que as instituições importam e devem ser centrais para análises dos processos políticos e sociais. Não há grandes postulados e teorias gerais, mas um ferramental analítico baseado em afirmações provisórias a serem testadas e alteradas a partir dos resultados de estudos históricos. De acordo com as resenhas de Hall; Taylor (2003) e Immergut (1998), a partir dos anos 80, desenvolveram-se três vertentes: escolha racional, sociológico e histórico. Os primeiros autores distinguiram tais correntes a partir das respostas a duas questões: “*Como construir a relação entre instituição e comportamento? Como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam?*” (2003). Quanto às diferenças entre as três correntes, consultar as resenhas: Hall; Taylor (2003) e Théret (2003). A primeira corrente, que se origina da teoria da escolha racional e da economia neoclássica, inspira-se na nova economia das instituições, em especial, no trabalho de North (1990) e Williamson (1985), na qual tem como suposto a importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. Sobre a segunda corrente, cujo foco encontra-se na sociologia baseada na teoria das organizações, ver o trabalho clássico: DiMaggio; Powell (1991). Quanto à terceira vertente, opção teórica desta tese, consultar o compêndio organizado por Evans; Rueschemeyer; Skocpol (1985) intitulado “*Bringing the State Back In*” que estabeleceu as principais características diferenciais das demais correntes.

⁹ De acordo com Souza (2003), o campo de pesquisa da política pública no Brasil é bastante recente e, apesar do crescimento de publicações na área, ainda existem três ordens de problemas que impedem seu desenvolvimento no país. Baseando-se no estudo de Melo, a autora destaca, em primeiro lugar, a inexistência de um programa de pesquisa que envolva a comunidade de pesquisadores. Em segundo lugar, a profusão de estudos setoriais, ou até mesmo de trabalhos focalizados em aspectos de uma política pública não auxiliam o fortalecimento da produção analítica, criando pouco diálogo entre aqueles que apresentam o mesmo tema. Por último, chama à atenção a existência de proximidade de alguns pesquisadores com os órgãos governamentais e organismos multilaterais, pois os trabalhos resultantes podem ter um caráter meramente normativo ou prescritivo, mas, sobretudo, estas organizações podem orientar a agenda de pesquisa. Vale citar os trabalhos nacionais que fazem uso deste enquadramento teórico para análise das políticas públicas setoriais: Menicucci (2005) para política de saúde, Flexor; Leite (2007), para políticas agrícolas, Silva (1992) para a reforma do complexo previdenciário entre 1985 e 1988, Tápia (1993) para política de informática brasileira (1977-1991), Castro

A corrente denominada de neo-institucionalista histórica teve seus primórdios nos anos 80, inspirada no trabalho clássico de Polanyi (1944) sobre o surgimento e o desaparecimento da sociedade de mercado. O arcabouço teórico apareceu como reação às análises de grupos e estrutural-funcionalistas – cujo foco se concentrava nos indivíduos e na sociedade – para resgatar o papel do Estado nas políticas públicas.¹⁰

Nesta linha interpretativa, destaca-se a pesquisa de Skocpol (1985) que enfatiza a concepção de *Bringing the State back in*, cujo cerne consiste em colocar o Estado no lugar central para compreensão do fazer político e da mudança social, e que, de certo modo, rompeu com alguns dos mais fechados pressupostos deterministas sociais das correntes pluralistas, estrutural-funcionalistas e neomarxistas. No entanto, vale ressaltar que essa perspectiva não substituiu as explicações baseadas em classes ou grupos pelo determinismo estatal. Enquanto algumas teorias políticas buscam explicações baseadas em variáveis particulares – marxismo: classe; pluralismo: grupo de interesses – os históricos procuram focalizar suas análises na combinação e na interação entre inúmeras variáveis diferentes, a fim de refletir a complexidade das situações políticas reais. Todavia, cabe advertir que seu uso deve levar em consideração que um dos grandes atrativos e vigos desta perspectiva reside na melhor combinação que permita atingir o equilíbrio entre a necessária complexidade e a desejável parcimônia na interpretação do fenômeno político. (Thelen; Steinmo, 1992).

(1997) para o processo de gasto público em educação e Frey (2000) para as políticas ambientais dos municípios de Santos e Curitiba. Neste último artigo, o autor, apesar de resgatar de forma ampla os aportes desta teoria, considera a abordagem neo-institucionalista histórica insuficiente na explicação “*policy analysis*” em países em desenvolvimento, devido à fragilidade das estruturas institucionais, e propõe incorporar, de forma complementar, a análise de estilos políticos. Esta leva em consideração os fatores culturais, os padrões de comportamento político (clientelismo, paternalismo, corrupção) e as atitudes de atores políticos singulares (elites políticas e econômicas) que predominam em um sistema político-administrativo e nos processos de negociação entre governo e sociedade civil. Vale a pena relativizar tal crítica, que, embora pertinente, ocupa-se da análise de políticas municipais, ao passo que os estudos anteriormente mencionados preocupam-se com as políticas setoriais no nível federal. É importante ainda salientar no estudo de Frey (2000), que a fluidez institucional diagnosticada refere-se ao enfraquecimento das instituições estatais, o que denota o uso bastante restritivo do conceito de instituição. Por último, cabe mencionar a crítica de Souza (2003) a respeito das dificuldades em comprovar empiricamente os “rótulos”, aqui, denominados de padrões comportamentais formulados por Frey (2000).

¹⁰ Tal concepção rejeita, de acordo com Skocpol (1985), a percepção das correntes denominadas *society-centered* que a ação estatal seria resultado de fatores externos à dinâmica interna das instituições estatais. Nessas análises, o governo é compreendido, primeiramente, como uma arena dentro da qual os grupos de interesse econômicos ou os movimentos sociais normativos lutam ou se aliam entre si para moldar as decisões de políticas públicas. Em outras palavras, o governo não é percebido como um ator independente e as variações nas organizações governamentais apresentam menor importância que as funções gerais compartilhadas pelos sistemas políticos em todas as sociedades.

O método analítico dos institucionalistas históricos parte da estruturação de hipóteses de forma indutiva, durante a interpretação do material empírico. Isto significa também que no estudo da política, essa corrente rejeita a ideia de que o comportamento político pode ser analisado com as mesmas técnicas que são utilizadas em economia.¹¹ (Thelen; Steinmo, 1992). O objetivo central do neo-institucionalismo histórico é realizar uma mediação teórica entre as análises centradas no Estado e na sociedade, mas, para a consecução desta empreitada é necessário incorporar variáveis de nível intermediário que levam em conta a variação histórica e conjuntural dos fenômenos. (Marques, 1997). Sendo assim, para esta vertente o próprio conceito de instituição torna-se bastante fluido, pois abrange tanto organizações formais como regras informais e procedimentos que estruturam a conduta. Exemplos do que se entendem como instituições são as regras de uma ordem constitucional, os procedimentos habituais de funcionamento de uma organização, ou até mesmo as convenções que governam o comportamento dos sindicatos e as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos procuram associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais. (Thelen; Steinmo, 1992).

As instituições são centrais no estudo da política, não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas, acima de tudo pela capacidade de interferir na cultura política, na estratégia dos atores e na produção da própria agenda de questões que serão objetos de políticas (*policies*). Mas, como se dá a influência das instituições? Marques (1997) sintetiza em quatro pontos a resposta a essa indagação segundo a perspectiva neo-institucionalista histórica. Em primeiro lugar, a própria formulação das representações sobre a política e a possibilidade de sucesso nas demandas é mediada pela formação histórica do Estado e de suas instituições políticas. Em segundo lugar, os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com a reprodução de suas questões em estruturas organizacionais e agências estatais existentes. Em contraposição ao pluralismo, as demandas do Estado não provêm inteiramente de fora, mas, estas dependem em grande parte do próprio Estado como ator e como instituição.

¹¹ A vertente do neo-institucionalismo desenvolvida para interpretação da economia tem como principais referências os trabalhos de Williamson (1985) e North (1990), dentre outros.

Assim como os adeptos da escolha racional, a formação das preferências não é externa aos acontecimentos políticos, mas, em grande parte, por eles produzida. Em terceiro lugar, as instituições políticas mediam a relação entre as estratégias dos atores e a implementação de determinadas políticas públicas. A existência e o desenho das instituições permitem que demandas expressas de maneiras similares por atores de poder equivalente tenham resultados totalmente diversos. Por último, o ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes por políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições (temática e espacialmente), definem, em grande parte, as chances de vitória e até mesmo as possibilidades de crescimento da mobilização.

Sendo assim, as instituições desempenham o duplo papel de constranger as interações sociais e de alterar as preferências dos atores, uma vez que não apenas as estratégias, mas também os objetivos dos atores são moldados pelo contexto institucional. Em outras palavras, as preferências tornam-se endógenas, resultantes do contexto social e político.¹² No entanto, a ênfase concentra-se

nas instituições intermediárias que moldam as estratégias políticas, nos caminhos institucionais que estruturam relações de poder entre grupos competidores na sociedade, e especialmente o foco no processo da política e o fazer político dentro de parâmetros institucionais dados. (Thelen; Steinmo, 1992, p. 7 – tradução nossa).¹³

Sob tal perspectiva, em contraposição a outras correntes teóricas, o Estado deixa de ser entendido como puro aparelho de regulação da sociedade, bem como instrumento de uma classe dominante, a partir do momento que as relações com a sociedade civil não são interpretadas em mão única do tipo dominante/dominada. O Estado é uma instituição/ator fundamental, e, desta forma, torna-se objeto de investigação como

¹² March; Olsen (1984) contestam o caráter exógeno de três variáveis centrais para a compreensão dos resultados políticos. São elas: a distribuição das preferências (interesses) entre os atores políticos, a distribuição de recursos (poderes), e os constrangimentos impostos pelas regras do jogo (estruturas). Com relação à primeira variável, a crítica da perspectiva neo-institucionalista vai na direção do reconhecimento de que as preferências políticas são moldadas pelas experiências políticas ou pelas instituições políticas, sendo assim, o sistema político não é estritamente dependente da sociedade relativa a ele. A segunda variável é parcialmente endógena, uma vez que as instituições políticas afetam a distribuição de recursos de poder, as quais por sua vez afetam o poder dos atores políticos e, finalmente, por meio disso afetam as instituições políticas. A terceira variável, materializada em Constituições, leis, contratos e regras costumeiras, envolve constrangimentos que não foram desenvolvidos e impostos pelo sistema social externo, mas construídos no interior do contexto das instituições políticas.

¹³ Optou-se pela tradução das citações de textos em língua estrangeira, com o intuito de facilitar o acesso ao conhecimento produzido e divulgado nesta tese.

este afeta os processos políticos e sociais por meio de suas políticas e de seu relacionamento com os grupos sociais. Sendo assim, para a melhor compreensão da política pública, é importante mapear as redes mais ou menos estruturadas e hierarquizadas de relações entre o Estado e a sociedade civil que configuram o acesso diferenciado ao poder.

A capacidade do Estado em fazer valer seus interesses está intrinsecamente vinculada a seu grau de autonomia em relação à sociedade, consagrado na literatura pelo conceito de “*insulamento*”, desenvolvido por Skocpol (1985). Em outras palavras, trata-se da capacidade dos funcionários estatais ou do aparato burocrático em formular e implementar políticas públicas de maneira mais ou menos autônoma e/ou distinta, em face das pressões dos atores sociais. O grau de insulamento tem como condicionantes a estrutura organizacional da máquina pública, a estabilidade e a consolidação das agências estatais e o maior controle do Legislativo sobre o Executivo, além da estrutura de relações e laços de poder entre, de um lado, os agentes presentes em uma determinada agência e, de outro, o nível central, as outras agências e o ambiente no qual elas estão inseridas. Portanto, a autonomia estatal não é uma característica estrutural do Estado capitalista, o que torna necessário o desenvolvimento de estudos históricos para cada sociedade e para cada processo de formação do Estado, a fim de identificar a autonomia em cada agência estatal em sua conjuntura específica.

As ações das agências estatais podem ser parciais e fragmentadas, assim como irracionais e desarticuladas, pois o resultado e a racionalidade são contingentes. Segundo Marques (1997), a lógica da ação estatal é a busca da auto-reprodução, baseada na ação coletiva dos funcionários públicos, em aumentar ou reproduzir o poder e o controle das instituições estatais sobre a sociedade. Se, por um lado, a efetividade das políticas públicas propostas dependerá das estratégias dos atores dentro e fora do Estado, além do processo de formação de suas instituições, que define em grande parte a existência ou ausência de certos “instrumentos de política” para a execução das ações; por outro, o processo de produção das políticas públicas dependerá da própria capacidade do Estado, uma vez que os agentes estatais tenderão, majoritariamente, a propor políticas que possam ser implementadas.

Um ponto importante é que os Estados são examinados em relação a tipos particulares de ambientes socioeconômicos e políticos povoados por atores com recursos e interesses dados. Para uma análise mais aprofundada da implementação de uma determinada política faz-se necessário examinar a organização e os interesses do Estado, especificar a organização e os interesses dos grupos socioeconômicos¹⁴ e requer, de forma complementar, entender o relacionamento conflituoso entre os atores governamentais e sociais. No entanto, cabe destacar que as relações de poder são assimétricas, em outras palavras, as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais, assim como certos grupos ou interesses têm acesso desproporcional ao processo de decisão.

Os condicionantes econômicos e sociais, assim como o desenho das instituições políticas devem ser levados em conta na configuração da democracia política. Estas são arenas de disputa das forças sociais, mas, também, são responsáveis por procedimentos operacionais padronizados e por estruturas nas quais os interesses são definidos e defendidos. Mais do que isso, as instituições são atores políticos ou *decision makers*, em outras palavras, o Estado ou outras instituições políticas fazem escolhas baseadas em alguns interesses da coletividade ou intenções, alternativas e expectativas. (March; Olsen, 1984). Da mesma forma que na análise devem ser levados em consideração os aspectos conjunturais, pois os períodos de crise podem precipitar a formulação de estratégias oficiais e de políticas propostas pelas elites e administradores, as potencialidades estruturais para as ações autônomas estatais modificam-se ao longo do tempo, já que suas organizações de coerção e administração sofrem mudanças, tanto internamente, como em suas relações com os grupos sociais e partes representativas do governo. (Skocpol, 1985).

Vale salientar que no entendimento dessa vertente teórica, quando as políticas públicas são instituídas, estas reestruturam, por sua vez, os processos políticos.¹⁵ A

¹⁴ Skocpol (1985) concorda com os marxistas quanto à importância das classes e das tensões de classe, mas acrescenta que “a expressão política dos interesses de classe e os conflitos não são automáticos ou economicamente determinados. Isto depende das capacidades que as classes têm para alcançar a consciência, organização e representação. Diretamente ou indiretamente, as estruturas e atividades dos estados condicionam profundamente tais capacidades de classe.” (p.25 – tradução nossa). Essa interpretação não se restringe às classes subordinadas, mas também as classes proprietárias, cujos interesses em manter a ordem socioeconômica já estabelecida dependem, em grande parte, das estruturas estatais existentes e da capacidade política das classes dominantes que essas estruturas ajudam a moldar.

¹⁵ “Como a política cria políticas, as políticas também remodelam a política” (Skocpol, 1992, p.58 – tradução nossa).

realimentação da política ocorre através de dois caminhos. Em primeiro lugar, em virtude dos esforços envidados pelos funcionários públicos para executar novas políticas usando novos arranjos ou aqueles já existentes, as políticas transformam-se e ampliam as capacidades do Estado. As possibilidades administrativas são alteradas e afetam as expectativas para a implementação política. Em segundo lugar, novas políticas abalam as identidades sociais, objetivos e capacidades dos grupos que lutam ou se aliam em torno da agenda política. Desta forma, ao longo do processo político (*politics*), à medida que uma política (*policy*) é bem sucedida, acentuam-se as capacidades estatais que podem promover seu futuro desenvolvimento, e, especialmente, os grupos ou as alianças políticas são estimulados a defender a continuidade política e/ou sua expansão. Portanto, a permanência está associada à dependência da trajetória percorrida – *path dependence* – segundo a qual as instituições são um dos principais fatores que mantêm um desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetórias. Hall e Taylor (2003) fazem referência a diversos trabalhos desenvolvidos nessa linha argumentativa, desde aqueles que, a princípio, enfatizavam as “capacidades de Estado” e as “políticas herdadas” como estruturantes das decisões posteriores, como aqueles que atribuem às políticas já adotadas condicionantes das ulteriores. A explicação reside no encorajamento das forças sociais a se organizarem segundo certas orientações que a outras, a adotarem identidades particulares, ou a desenvolverem interesses em políticas, uma vez que o abandono destas traria risco eleitoral. Desta maneira, a perspectiva histórica torna-se bastante atrativa na medida em que permite compreender, por meio de um nível intermediário de análise, as continuidades políticas ao longo do tempo dentro de países e variações de política entre países.

Os argumentos da dependência da trajetória percorrida e do peso das políticas herdadas são fatores explicativos poderosos para a compreensão da inércia institucional, todavia, é na análise do dinamismo que reside a flexibilidade da vertente histórica, na medida em que são incorporados dois elementos chave: o conflito e a escolha. Se, por um lado, as instituições são produto do conflito político e das escolhas, por outro, estas modelam e restringem as estratégias políticas. Ainda que o comportamento político seja uma variável independente, em situações de mudanças conjunturais, este é influenciado por instituições e políticas anteriores. (Menicucci, 2005).

Mas, quando ocorre a mudança institucional? Os autores que abraçam esse arcabouço metodológico classificam a existência de quatro fontes de dinamismo, que podem aparecer de forma conjunta: 1) mudanças no contexto socioeconômico ou político podem produzir uma situação na qual as instituições latentes tornam-se evidentes, com implicações para os resultados políticos; 2) alterações no contexto socioeconômico ou no equilíbrio de forças políticas podem produzir uma situação na qual as antigas instituições são colocadas a serviço de diferentes fins, assim como novos atores herdam um jogo, sendo que esses perseguem seus (novos) objetivos por meio de instituições já existentes; 3) mudanças exógenas podem produzir uma substituição nos objetivos ou estratégias a serem perseguidos dentro de instituições existentes – ou seja, velhos atores adotam novos objetivos dentro de velhas instituições; 4) atores políticos ajustam suas estratégias para acomodar transformações nas próprias instituições. (Thelen; Steinmo, 1992).¹⁶ Quanto a esse último ponto, isto ocorre, pois os grupos e indivíduos não são meramente espectadores, cuja alteração de condições pode favorecê-los ou penalizá-los no balanço do poder político, mas, como atores estratégicos são capazes de agir, munidos do conhecimento a respeito de tais alterações nas condições contextuais, de forma a defender e/ou acentuar suas próprias posições. É o que a literatura denomina de “aprendizado social” como uma *“tentativa deliberada de ajustar os objetivos ou as técnicas de respostas políticas a experiências passadas e a novas informações”*. (Tápia; Gomes, 2008).¹⁷

Desta forma, os momentos de mudança e escolha institucional, devem ser objeto de análise, em primeiro lugar, à medida que *“conflitos a respeito das instituições expõem as relações de interesses e poder, e seus resultados não somente refletem, mas ampliam e reforçam os interesses dos vencedores, desde que as amplas trajetórias políticas possam resultar de escolhas institucionais.”* (Thelen; Steinmo 1992, p.27 – tradução

¹⁶ Em linha argumentativa mais radical, segundo Hall; Taylor (2003), a mudança institucional ocorreria na presença de situações críticas provocadas, em geral, por crises econômicas ou conflitos militares. Embora não sejam as únicas fontes de transformação, esta afirmativa parece razoável, pois nos períodos de crise há um maior conflito político e as divergências prescritivas dos diferentes atores tornam-se mais claras. (Menicucci, 2005).

¹⁷ É possível distinguir a existência de três níveis de aprendizado social, associados a três tipos de transformação política. O primeiro nível é aquele em que as condições específicas dos instrumentos de política são modificadas, mas, os instrumentos e/ou objetivos das políticas não se alteram. O segundo nível representa a situação na qual tanto o contexto como os instrumentos são transformados. O terceiro nível é mais radical e pode levar a criação de “janelas de oportunidade” mediante a alteração no paradigma da política e no processo de fazer as políticas. (Hall apud Tápia; Gomes, 2008).

nossa). Em segundo lugar, ainda que a transformação institucional possibilite moldar as ideias, atitudes e preferências, a importância reside na alteração dos constrangimentos a que são submetidos os atores em suas escolhas estratégicas, transformando os objetivos vinculados à ação política. Torna-se necessário entender a relação dinâmica entre a escolha de certas ideias (e interesses) em detrimento de outras, de modo a exercer influência no processo de elaboração das políticas e no surgimento de inovações a partir de um momento peculiar. Em outras palavras, esses se constituem reciprocamente, de modo que “*as ideias fornecem um quadro de trabalho no qual os interesses se definem ou se constituem*”. (Gofas apud Tápia; Gomes, 2008, p. 246).¹⁸

A partir das categorias de análise da vertente histórica do neo-institucionalismo, o fio condutor da pesquisa é entender os atores e as instituições políticas (*polity*) como essenciais para a compreensão do processo político (*politics*), bem como para o desenho e a conformação das políticas públicas (*policies*). A participação de indivíduos, de grupos, de classes e do Estado no processo político, a maneira pela qual eles interpretam (ideias) e perseguem seus interesses e os resultados de seus esforços são moldados pelo arcabouço institucional, assim como a trajetória do fazer político (*politics*) molda e, simultaneamente, é moldada pela dimensão material da política (*policy*). Se, por um lado, o estudo da política educacional considera o elemento inercial dado pela continuidade das políticas atribuído ao processo de realimentação promovido pelo *path dependence*, por outro lado, ocupa-se em identificar os traços de ruptura provenientes da mudança institucional. Isto posto, torna-se possível testar a segunda hipótese da tese para responder em que medida houve ruptura ou permanência nas políticas públicas adotadas entre os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva para o nível superior.¹⁹

¹⁸ No Brasil, as abordagens que se ocupam das políticas públicas parecem ainda não dar a devida importância ao papel central das ideias e do conhecimento no processo de formação da agenda política. Cabe, no entanto, destacar dois trabalhos metodológicos nacionais que mapearam as principais vertentes analíticas que procuram explicar a relação entre ideias e interesses: Faria (2003) e Tápia; Gomes (2008). Neste último trabalho, surge a preocupação em responder três indagações norteadoras da relação entre ideias, interesses e instituições: quais são aquelas transferidas? Quem as transfere? Como são transferidas?

¹⁹ Em linha semelhante, vale ressaltar o artigo publicado por Capano (1996). O autor utilizou-se de elementos constantes da agenda de pesquisa neo-institucionalista a fim de estudar a mudança política na educação superior em perspectiva comparada. O autor incorpora a importância do conhecimento e das ideias para compreensão a respeito do poder e do conflito de interesses, bem como a influência das decisões passadas e o legado político. O texto especifica a existência de três níveis institucionais, nos quais a dimensão política do setor é formada: a) unidades básicas (faculdades e

Além das situações de crise como fatores explicativos da mudança institucional, deve-se acrescentar, neste trabalho, a perspectiva analítica que incorpora no entendimento do aprendizado social os processos de transferência, imitação e difusão das políticas (*mimicking*), segundo o qual os formuladores de políticas observam as melhores práticas e adotam os modelos ou os padrões bem sucedidos no exterior. Isto ocorre a partir do papel executado pelos atores internacionais (instituições multilaterais e supranacionais) na definição das agendas de reformas econômicas e sociais. Neste sentido, essa pesquisa, objetivando testar a primeira hipótese de trabalho, procura comparar as principais sugestões e críticas provenientes do Banco Mundial e da UNESCO à agenda de reformas educacionais de modo a evidenciar pontos de semelhança ou divergência entre eles.

Optou-se por estudar o período de 2003 a 2008 na gestão de Lula, pois, os dados quantitativos disponíveis sobre a educação superior, até a elaboração final desta tese, foram divulgados até 2008. A análise ultrapassa o primeiro mandato para melhor compreensão sobre o sentido da política pública, tendo em vista os desdobramentos das iniciativas mais importantes que se originaram no primeiro período de governo.

A despeito de a tese ter abrangido os principais aspectos atinentes à educação superior, o escopo central concentra-se nos temas expansão e financiamento por duas razões. Em primeiro lugar, por se tratar de continuidade temática de pesquisa, permitindo construir uma análise histórica mais apurada e realizar comparações essenciais. Em segundo lugar, a focalização encontra-se vinculada a motivações profissionais, já que ambos tornaram-se, ao longo dos últimos anos, objetos de reflexão traduzidos em trabalhos e publicações acadêmicas, que foram sistematizados nessa tese de doutorado.

Para a realização dessa pesquisa, os procedimentos metodológicos adotados são a pesquisa documental e a análise estatística descritiva. Para o primeiro método, as fontes consultadas serão: a) programas, projetos de lei e a legislação sobre o tema; b) documentos

departamentos); b) instituições individuais de educação superior e c) por autoridades centrais (governo, parlamento, burocracias e órgãos coordenados centrais). O autor escolhe como foco de análise o nível central, por considerá-lo como o local onde as estruturas de decisão consistem em relações estáveis entre atores relevantes não identificados somente através de sua afiliação institucional e organizacional, mas também como componentes de redes relacionais (*networks*). Ainda que o trabalho ora desenvolvido tenha feito semelhante escolha pelo nível central de análise, há uma importante divergência metodológica entre a publicação do pesquisador italiano e esta tese de doutoramento, no que tange aos atores relevantes. Enquanto, o primeiro coloca ênfase nos atores individuais, ainda que membros de uma organização, como elementos chave da análise política, nesta tese atribui-se relevância apenas aos atores institucionais.

impressos, tais como relatórios, estudos publicados, pareceres, manifestações públicas e *on line*, matérias veiculadas aos meios de comunicação e conteúdo de seminários. Em relação ao segundo, as bases de dados são os Censos da Educação Superior divulgados pelo INEP, as Execuções Orçamentárias da União, os relatórios da Secretaria da Receita Federal, bem como as informações obtidas junto aos órgãos competentes.

A expansão da educação superior abrange os cursos presenciais, tecnológicos e a distância, no formato de graduação ou sequencial. Embora, os cursos de pós-graduação e de extensão – especialização e aperfeiçoamento – façam parte da composição da educação superior, estes não serão estudados.

A seguir, esta apresentação trará à baila os principais conceitos extraídos da literatura neo-institucionalista histórica que serão apropriados ao longo do desenvolvimento do trabalho. As categorias analíticas estarão explicitadas sob esse olhar interpretativo a respeito da natureza da política pública.²⁰

3. Dimensão Conceitual

A primeira definição central está no próprio termo política pública. Este será entendido como um conjunto de medidas que conformam um determinado programa de ação governamental que procura responder a demandas de grupos de interesse. Sob o enfoque concreto, implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem seu principal referente nas instituições do Estado, sobretudo, na máquina governamental. (Azevedo apud Gisi, 2003). Por este quadro interpretativo, a política educacional é considerada uma política pública de corte social. Neste sentido, é importante compreender, nas palavras de Di Giovanni, políticas públicas numa acepção evolucionária,

na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez

²⁰ Os estudos clássicos no campo das políticas públicas, que inspiraram este quadro teórico, são, para a análise morfológica, os trabalhos de Cobb e Elder (1983) e Kingdon (1984). Quanto à natureza da política pública, destacam-se os trabalhos de Lowi (1964), Salisbury (1968) e Heclo (1978). Os textos foram reimpressos em uma coletânea publicada em 1995, a qual se fará referência.

mais estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas (2009, p.11).

Esse conceito simplificado torna-se mais complexo, à medida que para a análise política (*policy analysis*) a pesquisa utiliza-se da compreensão tridimensional da política, cuja discriminação somente é possível pelo emprego dos termos em inglês: *polity*, *politics* e *policy*. A *polity* refere-se à dimensão institucional que se caracteriza pela ordem do sistema político, pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. Em outras palavras, no âmbito do arcabouço estrutural brasileiro, a *polity* está representada pela constituição republicana dos três poderes, pelo federalismo e pelo sistema eleitoral. A *politics* é a dimensão processual, em outras palavras, o processo político, cujo caráter é dinâmico e marcado pelo conflito quanto à imposição de objetivos, conteúdos e decisões. A *policy* corresponde à dimensão material, ou seja, os conteúdos concretos, tais como a configuração dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas. No lugar de três dimensões estanques, a literatura tem avançado à medida que os novos estudos passaram a estabelecer uma relação simbiótica e de mútua influência entre essas categorias analíticas. (Frey, 2000).²¹ Sendo assim, torna-se relevante examinar a interdependência na política educacional superior entre o arcabouço estrutural dado (*polity*), os processos político-administrativos (*politics*) – formação e trajetória de programas políticos – e o conteúdo das políticas (*policies*).

Na análise da política pública, é importante levar em conta ainda os arranjos institucionais constituídos, as atitudes e os objetivos dos atores, bem como os instrumentos de ação e as estratégias políticas. Mas, afinal, o que se entende por atores? São “*todos aqueles dotados de capacidade de articular interesses, formalizar reivindicações e convertê-las em iniciativas, prescrever soluções, promover sua solução ou impedir que as decisões sejam implementadas*” (Martins apud Tápia, 1993, p.20). Nesta mesma linha argumentativa, estes “*... são sujeitos dotados da capacidade de ação, determinada pela disponibilidade de recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político-*

²¹ Frey (2000) procura relativizar a afirmação geral de Lowi (1972) que “*policies determine politics*”, à medida que esta seria válida em um campo específico de política, em condições especiais. Para a análise da política setorial, em especial, aquela de caráter mais dinâmico e polêmico, no caso estudado pelo autor sobre a política ambiental municipal, deve-se considerar a interdependência entre os processos e os resultados das políticas.

ideológicos”. (Castro, 1997, p.26). Neste sentido, “os atores são pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política” (Di Giovanni, 2009, p. 23). Todavia, é importante considerar que nenhum ator, de forma isolada, impõe sua alternativa preferencial de política com base apenas em seus recursos de poder. Para um processo de mudança ou uma alternativa de política, outros interesses devem ser agregados, tendo em vista que os recursos são em geral escassos e diversamente distribuídos entre os atores em cada situação considerada. (Silva, 1992).

A literatura consagrou um conjunto de atores para compreensão das políticas públicas, dentre eles, os atores institucionais ou aqueles relativos ao Estado são o Congresso, o Presidente, as agências executivas, e as Cortes, ao passo que aqueles não institucionais ou relativos à sociedade são a mídia de massas, os partidos políticos, os grupos de interesses e os consultores políticos. Na análise empreendida serão considerados atores relevantes apenas os grupos de interesse, uma vez que os demais não interferiram de forma efetiva na constituição da agenda política. Cabe salientar que nesta pesquisa não se trata o Poder Legislativo como ator, mas, este desempenha um papel mais complexo de arena decisória, na qual os demais atores se manifestam em prol da política educacional.

Os atores políticos podem ser indivíduos ou grupos, tanto formais como informais, que procuram influenciar a criação e a implementação das soluções públicas. Apesar da nomenclatura diferente, a distinção entre atores institucionais e não institucionais (Cahn, 1995) é semelhante àquela que distingue os atores relativos ao Estado daqueles provenientes da sociedade. (Howlett; Ramesh, 1995).

É importante levar em conta a influência de indivíduos na política educacional, sejam eles intelectuais, a exemplo de Simon Schwartzman,²² Eunice Durham,²³ Claudio

²² Simon Schwartzman foi membro relator da Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior que foi instituída pelo Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985, denominada Comissão de Notáveis. Ver a este respeito: Barreyro; Rothen (2008). Desde então, participou ativamente de diversas comissões do governo. Durante o primeiro mandato de FHC foi Presidente do IBGE.

²³ Eunice Durham ocupou diversos cargos públicos e foi Presidente da CAPES e Secretária Nacional de Políticas Educacionais do MEC durante a primeira gestão de FHC.

Moura e Castro, sendo os dois primeiros membros do NUPES;²⁴ ou na figura concomitante de proprietários das empresas educacionais e congressistas, cujos exemplos mais emblemáticos são Wellington Salgado de Oliveira,²⁵ João Carlos Di Gênio.²⁶ Não é possível ignorar a polarização de projetos educacionais entre partidos de direita e esquerda²⁷ e a existência de atores ocultos representados pelas bancadas dos partidos políticos.²⁸ No entanto, para fins desta pesquisa, selecionam-se apenas os grupos formais ou organizações, os quais participaram ou interferiram de forma efetiva na política educacional para o nível superior. Sendo assim, classificam-se, por um lado, *os atores governamentais ou estatais* representados pelas burocracias do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Fazenda e do Planejamento e, por outro lado, *os atores sociais* compostos por grupos defensores de interesses do segmento privado (ABMES e ABRUC) e federal (UNE, ANDIFES, ANDES-SN) e aquele com interesses híbridos (CRUB), bem como os organismos multilaterais, cujos representantes são o Banco Mundial (BIRD) e a UNESCO.

A capacidade de ação é definida pelo tipo e pela importância dos recursos de poder que cada ator dispõe, o qual o diferencia e o possibilita influenciar na tomada de decisão da política governamental.²⁹ Os principais recursos de poder a disposição dos atores podem ser de diversos tipos: o *institucional* decorre das atribuições ou direitos formais dos atores, de acordo como o que se define em leis, normas e outros diplomas legais, contratos, concessões, etc., proporcionando o controle de uma jurisdição ou de um

²⁴ O Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP (NUPES) foi criado em 1989 com o intuito de investigar as principais problemáticas atinentes ao nível superior de ensino. Um dos principais grupos de pesquisa teve em seus quadros os pesquisadores Simon Schwartzman e Eunice Durham, que permanece até hoje, ambos ocupantes de cargos importantes durante o governo FHC. Sobre o NUPES, consultar: Hey (2008).

²⁵ Wellington Salgado de Oliveira é dono da empresa da família denominada de Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura (ASOEC), mantenedora da Universidade Salgado de Oliveira, com sede em São Gonçalo e também do Centro Universitário do Triângulo (UNITRI), com sede em Uberlândia (MG), bem como de meios de comunicação. Além disso, atualmente, é senador suplente por Minas Gerais, assumindo a titularidade do mandato de julho de 2005 a março de 2010, quando o senador Hélio Costa fora nomeado ministro das Comunicações pelo presidente Lula.

²⁶ João Carlos Di Gênio é proprietário da Universidade Paulista (UNIP), Curso Objetivo e Colégio Objetivo.

²⁷ Sobre o tema, consultar: Gouveia (2009).

²⁸ É importante lembrar que a comprovação da existência de bancadas no Congresso Nacional exigiria um trabalho de um grupo de pesquisa para investigar as votações no Congresso Nacional, por isso, foge dos limites de uma tese de doutorado.

²⁹ Optou-se em restringir a análise da compreensão da política pública em torno dos recursos de poder dos atores, por se considerar o mais adequado para explicação do fenômeno. Para uma perspectiva analítica mais abrangente sobre os tipos de recursos disponíveis aos atores, remete-se a Fuks; Perissinotto (2006).

serviço; o *tecnológico*, proveniente do domínio de um saber específico, que permite o controle de um processo de trabalho ou de uma base técnica específica, garantindo uma posição diferencial do ator diante de concorrentes; o recurso *gerencial*, decorrente da experiência, tecnologia gerencial ou domínio de determinado processo de operação que proporcionem a capacidade de viabilizar alternativas que envolvem a gestão de produtos, serviços ou programas/projetos complexos; o *financeiro*, que permite a capacidade autônoma de geração de recursos ou de controle sobre fontes específicas de financiamento público ou privado e, por último, o recurso *político-ideológico*, que possibilita a determinado ator mobilizar as bases particulares ou a opinião pública. (Silva, 1992).

Os atores munidos de recursos de poder fazem valer a representação de seus interesses, sendo estes compreendidos como um “... *conjunto de preferências manifestas e latentes resultantes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões*”. (Tápia, 1993, p.21). Os interesses se constituem no campo das relações políticas concretas, mediados pela ação coletiva e pelas estruturas organizacionais. Essa definição permite vislumbrar o dinamismo da formação e o desenvolvimento das interações, de modo a captar a constituição e a transformação do sistema de atores, a construção e os deslocamentos no campo das alianças políticas.

Os atores, os recursos de poder e os interesses não se manifestam em um vazio institucional, mas relevam-se, por sua vez, em arenas decisórias compreendidas como “... *o campo de interações que se forma em torno de políticas públicas, reunindo os atores sociais relevantes para seu processo de formação e implementação. Essas interações têm como objetivo influenciar o perfil da intervenção estatal considerada*”. (Silva, 1992, p.4). Sendo assim, faz-se necessário para a compreensão da política pública a delimitação da arena onde se estabelecem as relações que envolvem a negociação/compromisso, bem como a disputa/conflicto entre os atores relevantes.³⁰ Nesta pesquisa arquitetou-se a Arena

³⁰ A direção da ação dos atores na arena decisória refere-se ao posicionamento do ator diante de um conjunto de alternativas políticas possíveis, pressupondo a formação de alianças como forma de viabilizar a concretização de seus objetivos. Silva (1992), de forma simplificada, classifica os principais tipos de estratégias dos atores, participantes de cada arena, diante das tentativas de reforma no perfil de intervenção estatal em:

Decisória virtual que se denomina de “Educação Superior”, por considerá-la mais apropriada face à abrangência da ação estatal e de suas reações no setor educacional. Esta pode ser compreendida como Arena Decisória Central na medida em que permite o acesso e a participação de amplo espectro de atores governamentais e sociais envolvidos da formulação até a implementação da política educacional.³¹ No que concerne à expansão e ao financiamento, trata-se de arena classificada por Lowi (1995) como redistributiva,³² uma vez que a estrutura política parece ser altamente estabilizada e virtualmente institucionalizada, conformando-se complexo equilíbrio em larga escala. Essa estabilidade decorre da existência de pelo menos “dois lados” imbuídos de interesses compartilhados, estáveis, claros e consistentes baseados em ideologias. A negociação é possível, só com o propósito de fortalecimento ou enfraquecimento do impacto da redistribuição.

Na arena da educação superior aparecem claramente os atores defensores dos interesses polarizados públicos e privados vinculados ao acesso ao nível superior e aos mecanismos de financiamento público. Ademais, esta pode ser considerada, também, como regulatória ao passo que houve profundas mudanças legislativas atinentes à centralização do processo decisório, à avaliação, à formação de professores, a diretrizes curriculares, que alteraram substancialmente o equilíbrio de forças entre os atores sociais. O Congresso Nacional, sobretudo, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal constitui-se no locus preferencial de concretude dessa arena decisória redistributiva/regulatória, onde o

I) Cooperação: direção adotada pelos atores com grande quantidade de recursos estratégicos no processo decisório e com valores favoráveis à iniciativa de reforma;

II) Oposição: direção adotada pelos atores com grande quantidade de recursos estratégicos no processo decisório e com valores contrários à reforma;

III) Conformidade: direção adotada pelos atores com baixa quantidade de recursos estratégicos no processo decisório e com valores favoráveis à iniciativa de reforma;

IV) Desinteresse: direção adotada pelos atores com baixa quantidade de recursos estratégicos no processo decisório e com valores contrários à reforma.

³¹ Este conceito aproxima-se da noção de campo político “*em que os diferentes atores do sistema se organizam para defender seus interesses em face da atuação regulamentadora do Estado e suas políticas para a área*” (Sampaio, 2000, p.164).

³² Lowi (1995) discrimina as arenas decisórias em redistributivas, distributivas e regulatórias. O segundo tipo caracteriza-se por uma multiplicidade de atores, com baixo grau de conflito no processo político, uma vez que a política pública procura distribuir vantagens e não discrimina opositores. O terceiro tipo envolve o uso do aparato legislativo para impor limites e proibições. Cabe ressaltar que os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar de acordo com a configuração específica da política. (Frey, 2000).

processo público materializa-se como campo de interação política, em outras palavras, tornando-se espaço de debate e ação (confronto e interação).³³

Por fim, vale salientar que nessa arena decisória é possível identificar a formação de uma rede de políticas (*policy networks*), na qual se expressam as relações estáveis, interdependentes e não hierárquicas entre um conjunto de atores participantes ou interessados em uma determinada intervenção estatal setorial.³⁴ Essa rede constitui-se e transforma-se ao longo do tempo, por um lado, pela inclusão de novos atores e, por outro, pela modificação nos interesses dos atores que já fazem parte da rede, cujos resultados podem ser alterações através das alianças políticas, do peso relativo dos vários blocos de interesses e do grau de coesão interna. (Tápia, 1993).

O importante é destacar como a diversidade de atores envolvidos e a dinâmica dada pela multiplicidade de relacionamentos dentro de uma área específica podem influenciar o tipo de política adotada e sua trajetória possível. Isto não significa a concordância plena de objetivos entre os membros da *policy community*, mas, a compreensão por todos dos caminhos alternativos e das escolhas políticas em jogo. Neste estudo, os segmentos da burocracia pública – MEC e Ministérios da Fazenda/Planejamento – os grupos representados nas organizações defensoras do segmento federal e particular e os organismos multilaterais constituem-se uma jurisdição decisória fechada e relativamente autônoma em relação à coordenação central do governo, cujo conflito e a coalizão tornam-se vitais nos rumos do processo político-administrativo. Ademais, vale ressaltar que a constante necessidade de ajuste fiscal no orçamento federal leva ao acirramento de disputa por recursos públicos, não apenas nas diversas políticas sociais de caráter redistributivo, mas também no interior da própria *policy networks*.

³³ Há mais de um campo de atuação da política pública educacional. O CNE também pode ser entendido como Arena Decisória, caso se pretenda estudar a dinâmica política interna das decisões do Conselho. Caso o enfoque seja verificar a atuação deste no Congresso Nacional, o Conselho torna-se um ator relevante para política pública, como desenvolvido em Carvalho (2002). No entanto, optou-se por observá-lo como uma instituição política cujas decisões são, simultaneamente, condicionantes e condicionadas pelas dimensões processual e material da ação estatal. Da mesma forma que se poderia estudar a influência do Poder Legislativo na composição do Conselho Nacional de Educação, em especial na Câmara de Educação Superior (CES).

³⁴ O conceito *policy networks* foi inicialmente desenvolvido por Heclo (1995).

Além dos elementos centrais da perspectiva neo-institucionalista histórica, torna-se vital na compreensão da política pública direcionada à educação superior entender o processo político revestido de dinâmica própria. Para isto, a seguir, a pesquisa faz uso dos elementos constitutivos da abordagem teórica conhecida na literatura como a análise do ciclo político (*policy cycle*).

4. Dimensão Processual

Apesar de existirem divergências interpretativas sobre os estágios sequenciais da atividade política, quais são eles, o impacto de cada estágio no seguinte e o que deve ou não ocorrer em cada estágio, essa pesquisa apropria-se da classificação de Theodoulou (1995) da análise do ciclo político (*policy cycle*). A partir da existência de certo consenso entre os autores sobre o tema, o autor discrimina as seguintes fases do processo político-administrativo: 1) reconhecimento do problema e identificação deste como uma questão que requer atenção governamental; 2) composição da agenda; 3) formulação política; 4) adoção política; 5) implementação política; 6) análise política ou avaliação. Vale salientar que a cada etapa, é possível identificar as relações de poder estabelecidas, as redes políticas e sociais, bem como as práticas político-administrativas utilizadas.

A literatura admite que a primeira fase – o reconhecimento e a identificação dos problemas – constitui-se em elemento central para a formação da agenda. Sendo assim, a chance de uma dada proposta ou assunto fazer parte da agenda depende dos vínculos estabelecidos com um respectivo problema. Portanto, torna-se oportuno delimitar o conceito de agenda que será ora apropriado. Uma agenda decisória – uma lista de assuntos movida por uma decisão autorizada, como um decreto legislativo ou uma escolha presidencial – é identificada de acordo com a confluência de três elementos: problema, proposta de política e receptividade política, mediante a abertura de uma janela de oportunidade para defensores impulsionarem suas soluções ou seus problemas particulares. Em outras palavras, essas são afetadas por meio de três fluxos de processos: problemas, políticas (*policies*) e política (*politics*). (Kingdon, 1995). As pessoas/grupos reconhecem problemas e produzem propostas para mudanças na política pública, seja pelo engajamento

em atividades políticas como campanhas eleitorais, seja através de grupos de pressão. Os participantes podem ser considerados visíveis ou secretos em relação à formação da agenda. Os atores visíveis são aqueles que recebem a atenção pública e da grande imprensa. No caso em tela, os membros visíveis são os burocratas do MEC, os grupos de interesses público (UNE, ANDIFES e ANDES) e privado (ABMES e ABRUC), e o CRUB,³⁵ ao passo que os ocultos são os burocratas do Ministério da Fazenda e do Planejamento bem como os organismos multilaterais BIRD e UNESCO.³⁶

No entanto, é importante evidenciar a distinção estabelecida por Cobb; Elder (1995) – que melhor se adequa a esta pesquisa – entre dois tipos de agenda: a sistêmica e a governamental. A primeira consiste *“em todas as questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras da atenção pública e como assuntos incluídos dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente”* (p. 98). Há três pré-requisitos para uma questão obter acesso a esta: *“atenção comum ou ao menos ciência; preocupação compartilhada de uma parcela considerável do público que algum tipo de ação é necessária; e uma percepção compartilhada que a matéria é uma preocupação apropriada de alguma unidade governamental e está localizada dentro das fronteiras de sua autoridade”* (p.99 – tradução nossa). Este compartilhamento *“de preocupação ou percepção”* refere-se à formação de um *“clima de opinião”*, que será condicionado pelas normas dominantes, valores e ideologias da comunidade. A ação deve ser considerada não apenas possível, mas também necessária para a resolução de uma questão. Para nutrir a convicção popular, torna-se preciso a mobilização de um número significativo de grupos e pessoas.³⁷ Acrescente-se, ainda, que a agenda dos organismos

³⁵ Os grupos de interesse são munidos do trabalho de comunidades de especialistas compostas por acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, staffs de congressistas e analistas, no qual estes apresentam alternativas, propostas e soluções baseadas na especialização e no conhecimento nas questões de uma área política particular. Suas manifestações ocorrem por meio de discursos, projetos de lei, audiências no congresso, vazamentos na imprensa, circulação de papéis, conversas e almoços.

³⁶ Esses atores assemelham-se à comunidade de especialistas/consultores, uma vez que na elaboração de relatórios e de sugestões pelos organismos multilaterais, estes são chamados a opinarem, face à especialização e ao conhecimento nas questões vinculadas à área educacional.

³⁷ Este papel pode ser desempenhado pela mídia na medida em que esta pode levar questões para a agenda sistêmica e aumentar as chances de conduzi-las à agenda formal. Certos personagens da mídia podem agir como líderes de opinião, trazendo publicidade para uma questão particular. Muito embora, não se deixe de reconhecer a influência dos meios de comunicação na agenda pública, estes não serão abordados como um ator específico, uma vez que as entrevistas e as

multilaterais composta por um diagnóstico prescritivo convencional também influencia na agenda sistêmica, assim como na percepção dos atores sociais domésticos a respeito da relevância dos assuntos a serem tratados pela política educacional.

O outro tipo de agenda, também denominada de governamental, institucional ou formal entende-se como um “*conjunto de pontos explícitos elevados à consideração ativa e séria dos decisores competentes*” (Cobb; Elder, 1995, p.99 – tradução nossa). Embora, os *decision-makers* participem da construção de ambas, há substancial diferença no grau da ação estatal, na medida em que a agenda sistêmica é composta de pontos abstratos e gerais, a governamental tende a ser mais específica, concreta e limitada a certo número de itens.³⁸ Sua composição envolve, por um lado, pontos habituais submetidos à revisão ou aqueles que ocorrem com alguma periodicidade, mas não necessitam aparecer em intervalos regulares e, por outro, componentes que não têm definições pré-determinadas, mas são flexíveis em suas interpretações ou desenvolvimento. Estes se subdividem em questões automáticas ou espontâneas, ora aparecem como uma ação ou reação em uma situação específica ora abrangem itens transportados para a agenda por meio de mobilização de massas ou pela atividade de grupos públicos significativos. A experiência dos estudiosos em políticas públicas mostra que os elementos recorrentes e habituais tendem a ser prioridade para os *decision-makers* face ao tempo limitado e à agenda sobrecarregada, bem como à longevidade e à grande familiaridade obtida junto à burocracia, ao passo que os itens automáticos têm precedência sobre os transportados, mediante as dificuldades e resistências em colocar novas questões na agenda governamental.

Vale lembrar que a segunda fase do ciclo político, a composição da agenda (*agenda setting*) é complexa e multifacetada. Por isso, é importante que se leve em conta a dinâmica do processo, mas também as interações e os papéis desempenhados pelos vários participantes governamentais e não governamentais que compõem a arena decisória. Uma questão apresenta boas chances de ser inserida na agenda quando se refere à resolução de um conflito ou crise, quando é defendida por um grupo de interesse visível ou quando

matérias referentes à política educacional podem ser facilmente identificadas como vinculadas a interesses dos atores públicos ou privados já discriminados.

³⁸ As questões que envolvem consequências sociais substanciais dificilmente obtêm posição na agenda governamental sem alcançar, em primeiro lugar, o status na agenda sistêmica.

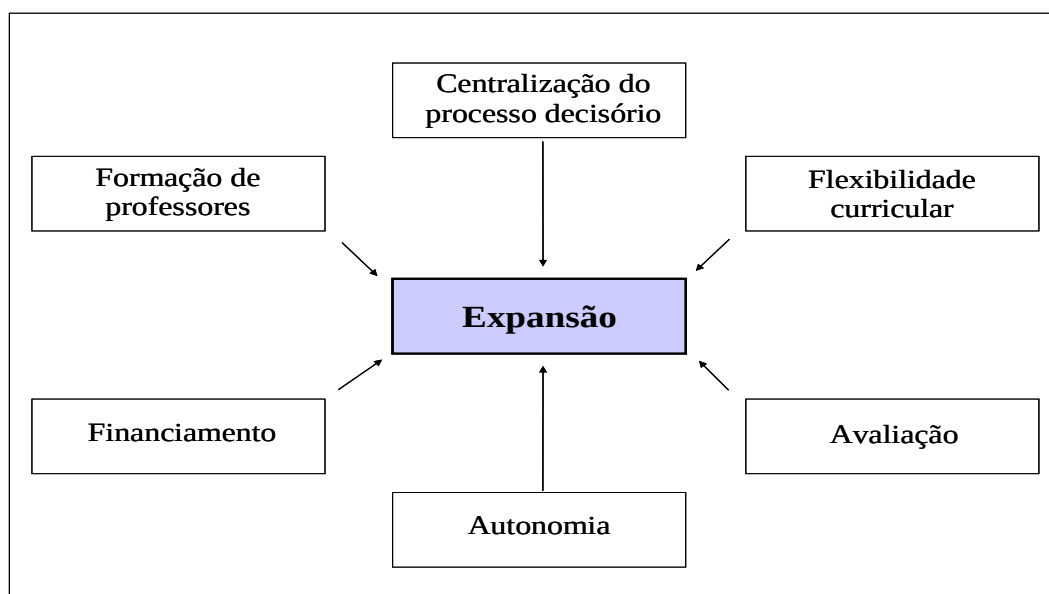
recebe o apoio do aparato burocrático. Ademais, os eventos políticos, como eleições e a consequente nova administração estatal, fluem de acordo com suas próprias dinâmicas e suas próprias regras e apresentam papel significativo na formação da agenda.

Os programas de governo dos candidatos vitoriosos à Presidência da República em 1994, 1998 e 2002, serão utilizados na tese como uma *proxy* da agenda governamental para a educação superior. Ainda que se pondere sobre a validade das propostas aventadas durante campanhas políticas, optou-se por fazer uso desses documentos, no que concerne ao sistema educacional superior, uma vez que se mostraram concatenados com a formulação da política pública e são de uso corrente pelos pesquisadores da área.

A etapa subsequente à formação da agenda consiste na formulação da política, através da elaboração de programas e da tomada de decisão, em outras palavras, é a transformação de um problema em solução ou em alternativas. Um conceito bastante simplificado usado pela literatura é aquele no qual “*a formulação da política é a criação de cursos de ação relevantes e sustentáveis para lidar com problemas e nem sempre resultam na adoção da política*” (Theodoulou, 1995, p. 88 – tradução nossa). Esta situação ocorre quando um problema ou uma questão passa a fazer parte da agenda sistêmica, o governo pode se ocupar ou não na busca de sua resolução, pois, neste estágio, há a interferência de inúmeros atores que formam um campo de forças no qual o conflito pode superar o consenso em torno da ação estatal. Portanto, o processo de formulação envolve dois momentos. Em primeiro lugar, uma decisão geral ou escolha deve ser tomada quando nada tem sido feito sobre um problema. Em seguida, uma política será delineada, e, caso seja adotada, levará a cabo os objetivos identificados. A formulação bem sucedida requer que as propostas políticas sejam adotadas, e, sendo assim, aceitas tanto pelos tomadores de decisão como pela maioria dos outros atores. O processo de construção de apoio para adoção nada mais é que arquitetar a legitimidade política, envolvendo os atores mais influentes na política e na administração. Enfim, a adoção da política é compreendida “*como o ato de escolha no qual a alternativa política será finalmente selecionada como o curso preferido de ação para satisfazer um problema*” (Theodoulou, 1995, p.89 – tradução nossa), levando-se em conta o conflito e, conseqüentemente, o acordo previamente negociado com os principais participantes da arena política.

Nos capítulos II e III, a formulação e adoção da política pública serão delineadas através de uma perspectiva multifacetada, na qual esta foi alicerçada em sete pilares – **autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento** – os quais se encontram intrinsecamente relacionados por visão sistêmica da educação superior. Portanto, o sentido da política pública somente pode ser entendido pela análise conjunta dos eixos que compõem a engrenagem da ação estatal. Para melhor compreensão do fenômeno, cabe observar a Figura I, cujo ponto de chegada reside no processo de expansão do sistema. Em outras palavras, no desenvolvimento da pesquisa procura-se demonstrar que todos os elementos conduzem ao incremento de matrículas, instituições e cursos no nível superior, da mesma forma que individualmente condicionam e são condicionados pelos demais.

Figura I. Dinâmica relacional da política de educação superior



Fonte: Elaboração Própria.

A etapa seguinte envolve o período de implementação que “*tem início com a adoção de um particular curso de ação e termina, de forma bem sucedida quando as metas perseguidas pela política são alcançadas e os custos estão dentro das expectativas*”

razoáveis” (Theodoulou, 1995, p.89 – tradução nossa). Esta etapa corresponde à execução da política formulada para resolver um determinado problema, e, é conhecida na literatura como a burocratização da política, pois a tendência é tornar-se repleta de regras e regulamentos. Ainda assim, a partir do plano previamente negociado, discutido e aprovado pelos atores, é possível, existir, nesta etapa, a imprevisibilidade, a inversão de posições e as renegociações. Nesse sentido, a execução da política dependerá da clareza de seus objetivos (desenho institucional), da relação entre os atores envolvidos, das estratégias utilizadas por eles, do poder de impor as decisões e do tipo de acordos estabelecidos. Tendo em vista a mobilização dos atores, surgem novos embates, resistências ou incentivos para viabilizar a ação proposta, cujos resultados às vezes inesperados podem mudar o curso de ação que havia sido traçado. Este estágio envolve cadeia complexa de eventos, tais como, restrições judiciais, abandono pelo poder público, resistências dos atores afetados pela política.

É possível identificar três tipos de implementação da política pública: programada, adaptativa e não-implementação premeditada. O primeiro procura eliminar ou controlar os problemas e as armadilhas, valorizando a clareza e a racionalidade, e ocupa-se em antecipar os fatores responsáveis pelo possível insucesso: a) a ambiguidade das metas políticas; b) o envolvimento de um número excessivo de atores; c) a sobreposição de jurisdições de autoridades; d) os interesses mal entendidos; e, e) a existência de conflitos. O segundo tipo é mais flexível, à medida que permite ajustamentos à política original em virtude do desdobramento dos eventos. Em contraste com a anterior, a clareza e a descrição detalhada são interpretadas como barreiras, pois essas produzem rigidez diante de alterações na realidade política. O terceiro consiste em comportamento deliberado de impedir que a implementação ocorra, assegurando que a política nunca será mais que parcialmente executada. A natureza multidimensional do processo político permite que essa etapa seja a combinação dos dois primeiros tipos, ainda que o terceiro possa ocorrer, quando as metas e os objetivos políticos são muito vagos. (Theodoulou, 1995).

Neste caso, a análise da implementação da política educacional concentra-se nas estruturas político-administrativas (*polity*) e na atuação dos membros envolvidos, ou seja, no processo de implementação em si, que envolve a descrição do “como” e a

explicação do “porquê”. (Frey, 2000).³⁹ O modelo adaptativo é o que mais se adequa à pesquisa em tela, em face da flexibilidade e do caráter obscuro da legislação federal, acompanhados da ausência deliberada de iniciativas governamentais abrangentes como estratégia no enfrentamento de problemas e de adversários.⁴⁰

A última fase do ciclo político trata-se da avaliação de políticas e da correção da ação. O foco da análise é identificar se os objetivos de um determinado programa foram alcançados, o que, neste caso, pode levar ora a suspensão ou fim do ciclo político ora a um novo programa ou reinício em outras bases. Se acaso ocorrerem déficits de impacto ou efeitos colaterais indesejáveis, torna-se necessário identificar quais as consequências para ações e programas futuros. Esta fase não será abordada, pois foge ao escopo da pesquisa, à medida que estuda os efeitos das políticas dadas, no nível micro social, cujos instrumentos usados são questionários e o acompanhamento de grupos focais, e, por conseguinte, desvia-se do objetivo deste trabalho que procura compreender os fatores que interferem na adoção da política educacional e os resultados alcançados em termos macro sociais.⁴¹

Cabe salientar que o modelo de “*policy cycle*”, ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, mostra-se incompatível com a dinâmica política real, uma vez que as etapas se sobrepõem mediante as reações mútuas dos atores envolvidos, através do processo de aprendizagem política. Ainda assim, torna-se uma ferramenta analítica útil e convencional como quadro de referência para a análise processual das políticas públicas, apesar de seu caráter excessivamente esquemático.⁴²

O referencial teórico usado na análise da política pública para a educação superior, que leva em conta os elementos conceituais e processuais abordados, pode ser resumido no quadro relacional abaixo (Figura II), na medida em que este procura captar as

³⁹ Frey (2000) enfatiza a existência de outro tipo de análise dos processos de implementação a qual se preocupa com a qualidade material e técnica de projetos e programas. O foco de atenção é o conteúdo dos projetos e programas e procura-se observar em que medida a ação estatal foi cumprida e quais as causas dos “déficits de implementação”. Este trabalho não se ocupa dessa abordagem, pois optou em estudar a execução da política educacional em seu conteúdo político, e, não em seu escopo técnico e formal.

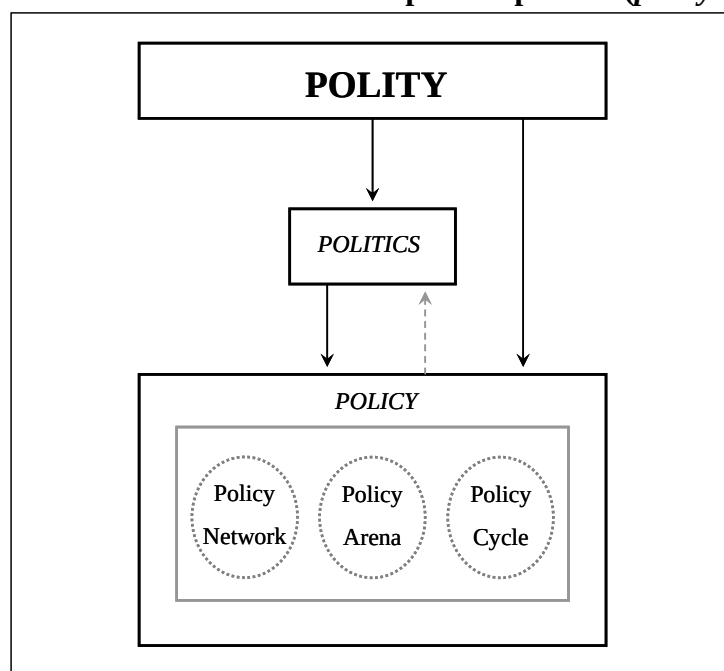
⁴⁰ Ver, a este respeito: Cunha (2003a) e Saviani (2001). O assunto será mais aprofundado nos próximos capítulos.

⁴¹ Sobre a agenda de pesquisa sobre a avaliação das políticas públicas no Brasil, consultar: Souza (2003) e Faria (2005).

⁴² A prática dificilmente ocorre de pleno acordo com o modelo. Ainda que os processos políticos reais não correspondam ao modelo teórico, isto não significa que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas, destaca seu papel como instrumento de análise. (Frey, 2000).

interfaces entre as três dimensões da política. Enquanto a ordem constitucional, representativa da *polity*, estrutura o processo político (*politics*) e a própria elaboração da política pública (*policy*), a dinâmica do jogo político se configura como elemento de conexão no processo de formação da agenda pública e da elaboração da política. Por sua vez, as políticas (*policies*) são gestadas a partir da interação entre as redes (*policy network*), as arenas (*policy arena*) e o ciclo da política pública (*policy cycle*).

Figura II. Análise tridimensional da política pública (*policy analysis*)



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, no estudo da política pública para a educação superior é importante levar em conta a multiplicidade de contextos nos quais esta se insere para melhor compreender os motivos pelos quais certas políticas prevalecem a outras.

5. Dimensão Contextual

Em que pese à história das políticas passadas como um fator limitante às opções de novas políticas, o quadro institucional que envolve tanto as instituições governamentais

formais como os acordos estruturais do sistema, também afetam a formulação, a implementação e a essência das políticas públicas. No entanto, vale ressaltar que o contexto abrange os fatores cultural, demográfico, econômico, social e ideológico. Valores e crenças comuns auxiliam na compreensão das demandas por políticas. A opinião pública coloca as barreiras e a direção da política, enquanto o sistema social sintoniza os *policy makers* para as forças sociais que são evidentes em termos de demanda e apoio. O conflito ideológico entre liberais e conservadores sobre a natureza da ação governamental afeta os debates políticos em todas as áreas. Por fim, o contexto orçamentário torna-se relevante tendo em vista que poucas políticas públicas podem ser implementadas prescindindo de gastos públicos. Este é altamente politizado, tendo em vista que as barganhas são fechadas, alvos não são alcançados, desvios são feitos, diante das pressões antagônicas entre a necessidade de financiamento e o controle do déficit do setor público.

Levando-se em consideração o ambiente complexo e multifacetado pelo qual a política pública se move, a pesquisa salienta o contexto socioeconômico como fator explicativo central no que diz respeito aos limites e às possibilidades da política educacional para a educação superior. Apesar da importância desse contexto nos dois governos analisados, torna-se relevante observar o fenômeno recente de mercantilização da educação superior brasileira, que perpassa todo o período histórico analisado, e, portanto, exerce influência nos rumos da política pública.

O predomínio das instituições privadas no Brasil teve início com a Reforma Universitária de 1968 implementada durante o Regime Militar, que incentivou o surgimento e a manutenção, em princípio, de estabelecimentos isolados. Até então, o segmento privado compunha-se de um conjunto de IES confessionais e comunitárias, e, como não se previa, em termos jurídicos, a existência de empresas educacionais, todas foram denominadas como instituições sem fins lucrativos e, portanto, beneficiadas pela renúncia fiscal e pelo acesso a recursos federais. Essa situação ocultou o avanço no crescimento de grandes estabelecimentos mercantis aglutinados em universidades que perdurou, como será visto no capítulo II, até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1996, mais precisamente, no decreto que a regulamentou, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. A norma jurídica discriminou as instituições não lucrativas das empresas

educacionais e, por via de consequência para estas últimas a vedação à cobrança de impostos caiu por terra, assim como o acesso às verbas públicas. A legislação explicitou a existência, até então, dissimulada de um processo de mercantilização da educação superior, já diagnosticado por Silva Júnior; Sguissardi (2000)⁴³ e reafirmado por Sguissardi (2008)⁴⁴ e Oliveira (2009), ora entendido, como sua transformação em mercadoria, cujo preço é determinado pelo mercado com intuito central de obter lucro, em benefício de seus proprietários e acionistas,⁴⁵ apesar das limitações definidas pelo governo federal quanto aos reajustes e às sanções aos estudantes inadimplentes.

Essa situação pode ser corroborada, por meio dos dados do capítulo IV, através do movimento de transformação de estabelecimentos não lucrativos em empresas educacionais. Ainda que a conservação da renúncia fiscal seja vantajosa, seu abandono por parte das IES é compensado pela possibilidade de recebimento de aporte de capital, bem como por estas não estarem mais submetidas ao maior rigor para comprovarem a condição de sem fins lucrativos. Ademais, há ainda a questão patrimonial e sucessória, uma vez que nesse modelo institucional, o mantenedor não é dono do patrimônio construído pela instituição, nem pode deixar o patrimônio para seus sucessores. São casos exemplares dessa migração: Universidade Estácio de Sá e Universidade Anhanguera. Como será tratado adiante, a partir de 2007, as duas IES tornaram-se empresas de capital aberto.

⁴³ Para os atores, a mercantilização manifesta-se na educação superior brasileira, cuja “*referência identitária para as instituições do setor privado é a empresa organizada de forma capitalista. Busca-se aproximação com o setor produtivo, não só por causa dos ingressos orçamentários, mas, também, como parâmetro para o que deve ser “produzido” pelas IES*”. (Silva Júnior; Sguissardi, 2000, p. 171).

⁴⁴ A mercantilização da educação superior é entendida por Sguissardi (2008) sob a perspectiva teórica marxista, na qual a transformação em mercadoria é inerente à sociedade capitalista, e, para a compreensão do fenômeno recorre a dois conceitos, ou duas faces da mesma moeda: a educação-mercadoria, como objeto de exploração de mais-valia ou de valorização pelos empresários da educação, mas até certo ponto também para os interesses privado/mercantis no aparelho do Estado, e a mercadoria-educação, dada pela expansão rápida de profissionais graduados (em algumas áreas específicas) que favorece o capital industrial, criando um exército de reserva que tende a rebaixar os salários dessa categoria profissional. Nesta linha, Altbach (2002) identifica a existência recente de transformação da educação em uma mercadoria (*commodity*) comprada e vendida no mercado. É importante lembrar que a apropriação do termo *commodity* pelos estudiosos nacionais no que diz respeito à educação, como sinônimo da transformação da educação superior em mercadoria é peculiar, uma vez que uma *commodity*, em termos econômicos, caracteriza-se por um bem *tradable*, em outras palavras, comercializado internacionalmente, cujo preço é definido na bolsa de futuros nos Estados Unidos.

⁴⁵ Na tese, apropria-se o conceito de Kinser; Levy (2005) a respeito de como caracterizar o segmento mercantil, definido “*não por fazer dinheiro ou dar lucro, mas, o que se é capaz de fazer com esse dinheiro*” (p. 9 – tradução nossa). As instituições não lucrativas são aquelas que somente usam o dinheiro para o desenvolvimento da organização e perseguem a caridade e outros objetivos não lucrativos, enquanto as instituições lucrativas podem fazer qualquer coisa com ele, incluindo a oferta de gratificação adicional a seus proprietários.

É importante lembrar que a tendência à mercantilização da educação superior não se restringe ao caso brasileiro. Na verdade, a transformação do setor educacional em objeto de interesse do grande capital é uma das consequências da globalização, em especial, nos países Asiáticos e nos países desenvolvidos de origem anglo-saxônica, sobretudo, nos Estados Unidos.⁴⁶ Não é à toa que existem inúmeras pesquisas sobre o tema que se ocupam em estudar o caso americano, tais como: Kinser; Levy (2005), Morey (2001), Kelly (2001) e Ryan (2001). Ainda que haja divergência na classificação feita por esses atores sobre os modelos institucionais americanos de empresas mercantis, é possível identificar três tipos: as universidades corporativas, as universidades à distância e as universidades lucrativas.⁴⁷

As Universidades Corporativas são bastante numerosas nos Estados Unidos.⁴⁸ São instituições vinculadas a grandes corporações multinacionais, nas quais o aprendizado está associado ao conhecimento performático, à capacidade de trabalhar de forma mais produtiva e criativa dentro do contexto da empresa; ou, em níveis inferiores, simplesmente, à competência para executar tarefas designadas como contabilidade ou trabalho manual. Baseadas em procedimentos, no ciclo curto e centradas em tarefas, essas tem um perfil de treinamento, e, por isso, distanciam-se de um modelo tradicional universitário. No modelo de Universidade a distância americano existem inúmeros provedores privados, no entanto, somente a Jones International University oferece cursos exclusivamente *on line*, concentrados em negócios e educação.

Por sua vez, as empresas educacionais americanas, bem como suas congêneres em outros países, diferenciam-se de forma significativa das instituições não lucrativas. De maneira bastante simplificada, a diferença reside na máxima: as primeiras fornecem educação para ganhar dinheiro, as segundas aceitam dinheiro para fornecer educação. (Hawthorne apud Morey, 2001). Morey é mais específica quando afirma que

⁴⁶ Sobre uma análise das características, das dificuldades na definição e dos modelos institucionais que compreendem o setor mercantil baseada no caso americano, consultar: Kinser; Levy (2005).

⁴⁷ Para consultar uma lista de universidades americanas que se enquadram no perfil em cada um dos modelos institucionais, ver: Ryan (2001).

⁴⁸ A pioneira americana foi a General Electric que lançou a *Crotonville Management Development Institute*, em 1955, mas, o verdadeiro surto de interesse na criação de uma Universidade Corporativa, como complemento estratégico do gerenciamento do aprendizado e desenvolvimento dos funcionários de uma organização, ocorreu no final da década de 80. Nos Estados Unidos, em 1988, 400 empresas investiram em seus próprios centros de estudo e qualificação profissional, dez anos depois, já eram 2.000.

Os valores fundamentais e princípios subjacentes a estes dois tipos de instituições são dessemelhantes, tais como, as decisões sobre o currículo, o tipo de corpo docente, funções da pesquisa e extensão, governança institucional, admissões, serviços e similares. De particular importância para esta discussão é a ênfase diferente na capacitação profissional e educação para a vida e para cidadania. (2001, p. 307 – tradução nossa).

Nas instituições mercantis, a escolha programática é limitada e a maioria dos cursos é orientada para os negócios, sendo que essas evitam perspectivas teóricas que não sejam imediatamente aplicáveis e relevantes ao trabalho, da mesma forma que não há necessidade de pesquisa por parte dos professores, nem existe qualquer expectativa de serviço à Comunidade. No entanto, esses modelos institucionais são bastante atraentes a uma clientela formada de alunos mais velhos, uma vez que ofertam cursos de curta duração, compostos por turmas pequenas e por menores exigências. (Ryan, 2001).

Nos anos 90, as grandes instituições lucrativas passaram a ter suas ações negociadas na NASDAQ e na Bolsa de Valores de Nova York. Desde então, a educação superior tornou-se um grande negócio e o segmento foi aquele que apresentou a maior taxa de crescimento de matrículas. A DeVry foi a primeira das grandes companhias educacionais a realizar oferta pública de ações em 1991, seguida pela Apollo Group, controladora da Universidade de Phoenix, cujas ações passaram a ser listadas na Bolsa de Valores de Nova York a partir de 1994. Essa teve um acréscimo brutal de alunos de 10.000 em 1990 para quase 60.000 no final de 1998.⁴⁹

No Brasil, o fenômeno de mercantilização acentua-se no final da década de 90, no bojo do processo de globalização e de disseminação das tecnologias de informação, e manifesta-se na oferta direta de cursos (presenciais e à distância), na produção de materiais instrucionais (livros, apostilas e software), no surgimento de consultorias empresariais responsáveis tanto pela assessoria de empresas educacionais no mercado financeiro, quanto na gestão de recursos ao setor. (Oliveira, 2009). Dentre elas, destacam-se a PRS Consultores, de propriedade do ex-ministro da Educação Paulo Renato de Souza; Lobo & Associados Consultoria, em funcionamento desde 1999. De propriedade de Roberto Leal Lobo e Silva Filho, ex-Reitor e Vice-reitor da USP e ex-Reitor da Universidade de Mogi

⁴⁹ A cotação acionária do grupo Apollo começou em US \$ 2 por ação e em 2001, a negociação estava em cerca de US \$33 por ação. (Morey, 2001).

das Cruzes, a empresa oferece assessoria, consultoria, além de ministrar cursos, seminários, *workshops* e treinamentos aos gestores das IES privadas, venda de uma série de “produtos” direcionados a atender sua clientela;⁵⁰ a Hoper Educacional, empresa com atuação nas áreas de consultoria de gestão, estudos de mercado, educação executiva, produção de conteúdo e metodologias de ensino, foi fundada em 1997, na cidade de Curitiba pelo Professor Ryon Braga; e a CM Consultores, pioneira no ramo, funciona desde 1988, cujo dono é o Prof. Carlos Antônio Monteiro, também, especializada em gestão educacional, na oferta de cursos e seminários.

Os três modelos representantes do setor lucrativo, existentes em solo americano, tiveram seus congêneres nacionais. O modelo de Universidade Corporativa teve origem em 1998, com a Universidade do Transporte proveniente da Transportadora Americana, seguida das experiências pioneiras das empresas nacionais e multinacionais como Accor Brasil, Algar, Amil, AmBev, BankBoston, Elma Chips, Ford, McDonald’s e Motorola. Na sua maioria, não têm campus, nem instalações físicas definidas, sendo que os cursos ofertados são virtuais. Existem também outras experiências de empresas que, embora não se denominem de Universidade Corporativa, fazem uso de seus princípios conceituais e estão pautadas por uma abordagem de gestão do conhecimento e de competências, como por exemplo: Gessy Lever, Volkswagen/Audi, Datasul e Rhodia. Vale salientar a inexistência de um levantamento oficial das empresas brasileiras que adotam o projeto de Universidade Corporativa,⁵¹ uma vez que o MEC reconhece esse modelo institucional como pertencente o sistema formal de nível superior brasileiro.

Já o modelo de Universidade Virtual particular opera no País sob a forma de consórcios de instituições, representado pela Rede Brasileira de Educação à Distância composta por seis instituições privadas⁵² e a Rede de Instituições Católicas de Ensino

⁵⁰ Seus sócios fundaram, a partir de 2005, sob a denominação de “*Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, da Ciência e da Tecnologia*”, uma instituição sem fins lucrativos, com sede no mesmo local, com coincidência nas atividades, com exceção de oferta da assessoria e da consultoria.

⁵¹ De acordo com as estimativas da professora Marisa Eboli, que organiza um *ranking* entre as companhias nacionais, houve um crescimento extraordinário de 2.400% em dez anos, pois, em 1999, eram 10 unidades, e, em 2009, existiam 250 unidades. (França, 2009).

⁵² A Rede Brasileira de Educação a Distância foi criada em 2000, é o resultado da associação de seis instituições de ensino superior particular que formaram o Instituto Universidade Virtual Brasileira. São elas: Associação Educacional do

Superior (RICESU). Ainda que as IES públicas e privadas venham adotando o formato não presencial em alguns de seus cursos, instituições exclusivamente virtuais são raras, até mesmo entre as privadas.⁵³

Por sua vez, as empresas educacionais passaram a adotar novas estratégias em face da concorrência acirrada promovida pelo recente surto expansivo dos anos 90. Na busca por “clientes”, a diversificação de cursos, que será tratada no capítulo II, possibilitou a oferta de modalidades de ensino com menor prestígio acadêmico, focadas na diferenciação na demanda ou no contexto local, tais como: cursos sequenciais; curso a distância; cursos de extensão e pós-graduação *lato sensu*. Por sua vez, algumas IES de pequeno porte permaneceram especializadas em um determinado nicho acadêmico, tais como Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Outras maneiras de conquistar a clientela incluem desde a adoção de um marketing agressivo direcionado ao acesso imediato ao mercado de trabalho, mediante o uso da imagem de artistas e/ou modelos como exemplos de pessoas bem sucedidas, até a divulgação de promoções nos valores das mensalidades, em uma clara competição predatória com o intuito de baratear para obter ganho em escala,⁵⁴ sendo que o consumidor fica seduzido pelo preço a despeito da qualidade do produto ou do serviço ofertado. Ambas têm sido utilizadas como instrumentos para atrair à demanda, porém, não parecem ser suficientes para sustentar as IES fragilizadas pela concorrência, diante das elevadas taxas de inadimplência e de desistência.⁵⁵

Seguindo a tendência internacional, além das táticas adotadas pelas IES mercantis para atraírem a demanda, promove-se uma série de transformações no âmbito dos negócios. Destaca-se, em primeiro lugar, a profissionalização da gestão dos estabelecimentos educacionais. Tendo em vista que a maior parte dessas mantenedoras é

Litoral Santista (Centro Universitário Monte Serrat), SP, Associação Potiguar de Educação e Cultura (Universidade Potiguar), RN, Instituto Cultural Newton Paiva Ferreira (Centro Universitário Newton Paiva), MG, Instituto Superior de Comunicação Publicitária (Universidade Anhembi Morumbi), SP, União Superior de Ensino do Pará (Universidade da Amazônia), PA e Universidade Veiga de Almeida, RJ.

⁵³ A exceção, no caso brasileiro, é a Associação Internacional de Educação Continuada (AIEC), faculdade fundada em 1999, com o objetivo de ofertar cursos de administração a distância.

⁵⁴ Ver a este respeito Baldan (2007).

⁵⁵ Nas IES particulares, a taxa de inadimplência chega a 23% e a taxa de evasão a 25%, sendo 27% nas lucrativas. Ver a este respeito, Holanda (2007) e Silva Filho et al. (2007).

administrada por familiares, torna-se necessário o surgimento do “reitor profissional”. Este seria um docente proveniente do segmento público, com a carreira acadêmica reconhecida, que atraído pelo salário elevado assumiria a “... *mediação entre a Mantenedora e a mantida, administrando-a sob as diretrizes da política estratégica da mantenedora cujo objetivo principal tenderá a ser o lucro financeiro e o aumento e estabilidade patrimoniais.*” (Silva Jr; Sguissardi, 2000, p. 165). Um caso exemplar dessa tendência ocorreu na Universidade de Mogi das Cruzes, cujo reitor proveniente do quadro funcional da USP, abriu, posteriormente, uma empresa de consultoria em educação, já mencionada. Nesta linha, outra mudança organizacional importante consiste na adoção de Modelos de Excelência de Gestão sugeridos pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). Cabe exemplificar os estabelecimentos de ensino que adotaram o modelo como: as Faculdades Rio Branco, a Uniban e a Uniararas.⁵⁶

A segunda estratégia reside na transfiguração de uma parcela de Universidades e Centros Universitários em grandes conglomerados ou *holdings*. Isto vem ocorrendo por meio de reestruturação operacional, seja pela aquisição de instituições de porte médio e pequeno em dificuldades financeiras, seja através de fusões de capital, cuja cooperação permitiria, através de ganhos de escala, obter uma maior fatia de mercado. A aquisição de instituições de pequeno porte com dificuldades financeiras já vem acontecendo nos últimos anos, com o intuito de obter novos nichos de mercado geográficos e vantagens pelo crescimento do número de alunos e cursos já autorizados pelo MEC. O processo de concentração de capital toma novos ares com a abertura de capital de quatro empresas educacionais, como será abordado a seguir, já que estas se tornaram responsáveis pela maioria das operações de fusões e aquisições. Destacam-se a atuação do grupo Anhanguera Educacional,⁵⁷ do interior paulista, que, em 2007, comprou o Centro Universitário Ibero-Americano (Unibero), seguido, de perto, pela Universidade Estácio de Sá,⁵⁸ que começou a

⁵⁶Ver a este respeito Gorgulho (2007).

⁵⁷De acordo com informações retiradas de seu site, a empresa oferece cursos em sete estados, com mais de 140.000 alunos. Consultar a este respeito o site: <http://www.unianhanguera.edu.br/home/index.php>

⁵⁸De acordo com informações retiradas de seu site, em 30 de setembro de 2009, a Estácio Participações contava com aproximadamente 202 mil alunos de graduação matriculados e a sua rede de ensino era composta por duas universidades, dois centros universitários e 27 faculdades, que contam, em conjunto, com 77 campi, sendo 37 no estado do Rio de Janeiro e as demais unidades em outros 15 estados brasileiros além de uma universidade no Paraguai com cerca de 2 mil

atuar no Estado do Rio de Janeiro, e, adquiriu o Centro Universitário Radial (UniRadial), em São Paulo. Por se tratarem de estabelecimentos de grande porte, essas duas operações de mercado são emblemáticas na caracterização de um movimento de oligopolização do setor, no formato de conglomerados educacionais, nas quais uma mesma mantenedora, empresa *holding*, controla os negócios de diversas instituições diferentes. De acordo com a KPMG Consultoria, responsável pela publicação sobre Fusões e Aquisições na economia brasileira, em 2007, houve 19 aquisições no setor educacional, o que motivou o desmembramento deste, a partir do ano seguinte, da classificação até então genérica de “outros”. Em 2008, foram registradas 53 transações, o que levou a marca impressionante do setor a terceiro lugar no *ranking* setorial. Já, em 2009, em virtude da crise internacional que atingiu o mercado financeiro, houve uma redução acentuada para apenas 12 operações, ainda assim, o setor ocupou a 12ª posição entre todos os setores econômicos.⁵⁹

Outra estratégia ainda pouco utilizada consiste na venda parcial de instituição lucrativa nacional ao capital estrangeiro. Como o projeto de reforma da Educação Superior ainda se encontra no Congresso Nacional desde 2006, cujo teor limita a 30% do capital total e votante das IES que poderia ser destinado a estrangeiros, inclusive, com vedação de franquia, não há, até o momento, nenhum óbice legal a esse tipo de movimento de internacionalização da oferta educacional. Seus precursores são grandes empresas educacionais americanas: a Laureate Education adquiriu 51% do capital da Universidade Anhembi Morumbi, em 2005, e, 90% do Centro Universitário Hermínio da Fonseca, em 2010, a Whitney International University System⁶⁰ adquiriu 60% do capital das Faculdades Jorge Amado (Bahia), que, em 2006, foi transformada em Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE); e a rede DeVry University adquiriu 69% da Faculdade Nordeste.⁶¹ As três representam grandes conglomerados provenientes de empresas americanas com

alunos. Consultar a este respeito o site:
http://www.estacioparticipacoes.com/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30092

⁵⁹ Essas informações podem ser encontradas na publicação “Pesquisa de Fusões e Aquisições 2009” da consultoria KPMG (KPMG, 2010).

⁶⁰ Whitney é uma rede universitária global com sede em Dallas, no Texas (EUA), conta com instituições parceiras e escritórios nos Estados Unidos, por toda a América Latina, norte da África e Oriente Médio.

⁶¹ Ver a este respeito a publicação “Fusões e Aquisições no Ensino Superior: Panorama Setorial” da CM Consultoria, em CM (2010).

ampla capilaridade no mundo dos negócios. Cabe destacar que a Apollo Internacional tentou realizar uma operação de compra da Universidade UNIP e colégio Objetivo, em 2008, ambos de propriedade de João Carlos Di Gênio, cuja proposta envolvia R\$ 2,5 bilhões, que foi prontamente recusada por seu proprietário. Este grupo já havia adquirido parte do Grupo Pitágoras, em 2001, cujo negócio foi desfeito em 2006, quando o Grupo Pitágoras recomprou a parte do investidor internacional.

No entanto, a manifestação mais significativa deste fenômeno pode ser observada através das aquisições realizadas por Fundos *Private Equity* e pela abertura de capital das empresas educacionais na Bolsa de Valores (*IPOs*) a partir de 2007. Os primeiros são fundos de investimento em participações de empresas de capital aberto ou fechado, com envolvimento posterior da entidade gestora/investidora nos foros de gestão da entidade investida.⁶² Entre 2006 e primeiro trimestre de 2010 foram realizadas cinco grandes operações. O banco Pátria realizou a aquisição por meio de um fundo de investimento em participações de 68% da Anhanguera Educacional; a GP Investimentos adquiriu 20% da Estácio Participações (2008); o Cartesian Capital Group comprou a Faculdade Maurício de Nassau (2008); o Advent adquiriu 50% da Kroton Educacional (2009); Capital Intl efetuou operação de compra do IBMEC Educacional, no início de 2010. Esses fundos têm condições de injetar somas elevadas de recursos nos negócios educacionais através de grupos fechados de grandes especuladores (nacionais e internacionais), mediante a exigência de reestruturação baseada na redução de custos, na racionalização administrativa, na profissionalização da gestão (Oliveira, 2009), e, sobretudo, na adoção dos princípios de “governança corporativa”.⁶³ No Brasil, o primeiro código sobre o tema surgiu em 1999 elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Nele constavam quatro princípios fundamentais que devem ser observados pelas empresas: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. No caso das instituições de ensino superior, a implementação

⁶² Consultar o site da Associação Brasileira de Private Equity e Venture Capital (ABVCAP): <http://www.abvcap.com.br/Telas/Associacao/Default.asp>

⁶³ O conceito surgiu nos Estados Unidos, na década de 90, motivado por um grupo de acionistas que pretendia criar novas regras para proteção quanto ao que consideravam abusos das diretorias executivas das empresas e da inércia de conselhos de administração inoperantes.

desse princípio tem o intuito de perpetuar o negócio; melhorar a imagem institucional; garantir performance acima da média do mercado; facilitar a entrada de investimentos; reduzir os conflitos de interesses e os conflitos familiares; e garantir maior segurança quanto aos direitos dos proprietários. Este último aspecto torna-se central na medida em que o mercado considera que a instituição praticante da governança corporativa apresenta um menor risco ao investidor.⁶⁴

Por fim, o movimento mais recente no mercado educacional nacional consiste na abertura de capital e na oferta pública de ações (*IPOs*) de quatro empresas na Bolsa de Valores de São Paulo, em 2007, classificadas no “nível 2” de governança corporativa, ou seja, enquadradas naquelas que têm obrigações adicionais relativas aos direitos dos acionistas e conselho de administração. São elas: Universidade Anhanguera, Universidade Estácio de Sá, Faculdade Pitágoras e o Sistema COC de Educação e Comunicação (educação básica e educação superior). A partir da conversão em Sociedades Anônimas suas razões sociais foram alteradas para: Anhanguera Educacional Participações S.A., Estácio Participações S.A, Kroton Educacional S.A. e Sistema Educacional Brasileiro S. A., respectivamente. No bojo dessa transfiguração, não é por acaso, que a composição societária foi alterada, nos últimos anos, com saída progressiva dos sócios individuais substituídos por fundos de investimento em renda variável e por outras empresas. No caso da Estácio Participações S.A, houve melhoria em seu status no mercado e suas ações foram reclassificadas para o formato de Novo Mercado, ou seja, aquelas com direito a voto.⁶⁵

O mecanismo de financiamento através do mercado de capitais, seja via fundos específicos, seja via lançamento de ações em bolsa, permite a capitalização com grande aporte de recursos concentrada no tempo e, por via de consequência, subsidia o processo intenso de aquisições/fusões, visando o crescimento em larga escala. Não é à toa que as

⁶⁴ Para os especialistas, as três ferramentas que garantem uma gestão e governança de boa qualidade são: planejamento estratégico permanente e desafiador, por meio do qual a instituição se mobiliza para construir o seu futuro a partir da intenção clara dos acionistas; gestão de risco capaz de identificar as vulnerabilidades, probabilidades de riscos e as oportunidades existentes no mercado; e o desenvolvimento das pessoas, alinhando-as à estratégia de negócio da instituição. Ver a este respeito: Bonventti (2008).

⁶⁵ Consultar as empresas listadas na BOVESPA em Serviços Educacionais no site: <http://www.bmfbovespa.com.br/home.aspx?idioma=pt-br>

quatro companhias realizaram diversas aquisições nos últimos três anos,⁶⁶ fazendo com que o patrimônio líquido de cada uma delas apresente um desempenho significativo: enquanto no SEB e na Estácio houve um acréscimo de 11,45% e 13%, respectivamente, os grupos Kroton e Anhanguera tiveram um incremento extraordinário de 82% e 117%, respectivamente. No entanto, torna-se relevante analisar as implicações do surgimento desse novo modelo de empresa educacional. Em primeiro lugar, é importante lembrar que os dois instrumentos estabelecem o comprometimento da gerência com os interesses dos acionistas ou cotistas. Isto significa dizer que os objetivos da empresa transcendem a maximização do lucro, uma vez que ficam subordinados à maximização de seu valor acionário no mercado de capitais. Neste sentido, todas as estratégias de gestão devem convergir para ampliação dos lucros de curto prazo.⁶⁷ Em segundo lugar, o controle sobre a origem do capital (nacional ou estrangeiro) fica comprometido, já que o capital de risco proveniente dos fundos de *Private Equity* e do investimento em renda variável (ações), ao mesmo tempo, que pulveriza a propriedade, permite a aquisição e a concentração societária por parte de especuladores ou de outras empresas educacionais estrangeiras, de modo a interferir nas decisões centrais administrativas por meio da compra de ações ordinárias (com direito a voto nas Assembleias de Acionistas).

É oportuno lembrar que as novas estratégias de acumulação de capital no setor educacional, através do mercado de capitais, somente tornaram-se factíveis para um grupo ainda restrito de IES mercantis, mediante as transformações ocorridas no mercado financeiro mundial, a partir dos anos 70, de liberação e desregulamentação dos fluxos financeiros, da interligação dos mercados, da criação de inovações financeiras (derivativos, securitização, contratos futuros, etc.) e de fundos de investimentos institucionais, que alguns estudiosos denominam de processo de “financeirização”.⁶⁸ O fenômeno tomou

⁶⁶ Sobre as operações efetuadas por cada delas, consultar: Oliveira (2009).

⁶⁷ Ver a esse respeito: Aguilera; Jackson (2003) e Lanzonick; O’Sullivan (2000).

⁶⁸ Autores de diversas correntes teóricas investigaram a financeirização e o regime de acumulação dominado pelas finanças. Neste caso, remete-se a escola regulacionista, cujos representantes mais ilustres são Aglietta (1978), Boyer; Saillard (1995), assim como, mais recentemente, a autores pós-keynesianos, tais como Palley (2007), Stockhammer (2008), Guttman (2008). No Brasil, a interpretação pioneira pertence a Braga (1985). Para um mapeamento das abordagens do processo de financeirização e sobre o regime de crescimento conduzido pelas finanças no Brasil, consultar: Bruno et al. (2009).

grandes proporções na economia americana e tornou-se bastante evidente nos países desenvolvidos. Ainda que a economia brasileira tenha sofrido sua influência, o financiamento via mercado de capitais ainda é demasiado incipiente. No entanto, no caso específico da educação superior, procurou-se mostrar a existência de fortes indícios de “financeirização” no âmbito do comportamento de algumas empresas, à medida que a lógica dos negócios educacionais passou a ser a “*dominação da maximização do valor ao acionista entre os objetivos corporativos*”. (Guttmann, 2008, p. 12). Em outras palavras, as decisões empresariais são tomadas, em última instância, visando o aumento da proporção de lucros pagos na forma de dividendos. Nessa situação, os investidores institucionais apresentam um papel chave à medida que utilizam o direito de propriedade para impor como indicador de desempenho os rendimentos trimestrais por ação, e, portanto, a lógica financeira prevalece nas diretorias e na adoção das normas de governança corporativa. A prioridade são os resultados de curto prazo em detrimento das atividades de longo prazo, como a pesquisa e a capacitação técnica da mão de obra. Sob a feição das finanças corporativas, o modo preferido de crescimento da atividade ocorre por meio de fusões e aquisições, bem como, dos fundos de *private equity* que são decisivos na busca pelo controle acionário dos negócios. Guttmann alerta para o fato de que sob a “financeirização” “*o preço da ação é, portanto, a variável chave em torno da qual a gestão corporativa organiza a sua atuação, incitando reaquisições frequentes de ações, o uso de ações como moeda, o afrouxamento das normas contábeis e a manipulação de demonstrações financeiras.*” (2008, p.13).⁶⁹

A nova lógica financeira das IES mercantis acompanhada das demais estratégias organizacionais parecem incompatíveis como os princípios que norteiam o processo educativo. Estudiosos mostram-se céticos quanto aos rumos deste tipo de modelo institucional adaptado ao segmento educacional, em face da existência de prováveis conflitos entre os valores educacionais e dos negócios, já que os provedores corporativos, virtuais e aqueles com fins lucrativos manifestam um *ethos* que privilegia a grande empresa e a realização individual, e, desta forma, exacerba-se uma abordagem instrumentista da

⁶⁹ Outro autor que se deteve na mudança do comportamento das corporações como um elemento chave da financeirização foi Palley (2007).

educação. (Ryan, 2001). Naidoo (2003) salienta que os resultados obtidos são desiguais, em virtude dos efeitos nocivos da mercantilização da educação superior, sendo que as instituições vulneráveis acabam admitindo estudantes provenientes de *backgrounds* desfavorecidos. Em outras palavras, as IES que apresentam desempenho insuficiente ou que foram fragilizadas pela concorrência acirrada são aquelas mais sujeitas aos aspectos deletérios da lógica mercantil.

Isto posto, apesar da nova feição do processo de mercantilização, a partir do final da década de 90, sob o movimento multifacetado de financeirização, oligopolização e internacionalização da educação superior brasileira, restringir-se a um número reduzido de IES mercantis, em que pese o grande porte em termos de matrículas e de número de cursos, o fenômeno não pode ser ignorado. Mais do que isso, este é um elemento contextual importante para a análise acerca dos limites e das possibilidades da política pública. Em outras palavras, o novo caráter mercantil no nível superior torna-se central tanto no que tange à interferência política no processo decisório, através da atuação de *lobbys* e de bancadas financiados pelos grupos com maiores recursos econômicos, como pelas dificuldades enfrentadas pelo Poder Público em neutralizar o avanço do movimento de concentração e internacionalização do capital do setor, inerente às atividades econômicas mais pujantes sob o domínio do capitalismo globalizado e oligopolista.

6. Estrutura da Tese

O estudo que será desenvolvido a seguir a respeito da política pública direcionada à educação superior no Brasil, entre o período de 1995 a 2008, baseia-se no quadro teórico e metodológico apresentado, bem como se apropria dos principais conceitos delineados e compreende o processo político como um ciclo no qual as fases do “fazer político” sofrem influência dos atores sociais. Ademais, o trabalho leva em conta os contextos – social e econômico – pelos quais a política educacional será conformada, na medida em que se entende que as decisões políticas estão sujeitas a constrangimentos e limitações ou a incentivos e às “janelas de oportunidade” estabelecidas por tais contextos.

A tese divide-se em cinco capítulos, além desta apresentação e da conclusão. No primeiro capítulo, procura-se descrever os principais atores envolvidos no processo político, seus recursos de poder e interesses, a formação de redes, em torno da constituição da agenda pública proveniente dos atores sociais, no que tange, sobretudo, ao incremento de vagas no nível superior e aos mecanismos de financiamento desta expansão.

No segundo capítulo, a intenção é estudar a política pública formulada durante os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso direcionada para a educação superior (1995-2002) e vislumbrar em que medida há semelhança entre a agenda governamental e o rol de sugestões e críticas dos organismos multilaterais (BIRD e UNESCO). Levando-se em conta a estrutura do sistema político/administrativo (*polity*) e o contexto socioeconômico, a observação será desmembrada em dois níveis: o processo político (*politics*) e a dimensão material da política (*policy*). O pano de fundo é o arcabouço normativo composto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96) e pelo Plano Nacional da Educação (2001), bem como a legislação avulsa e correlata. Da agenda governamental é possível identificar sete pilares (autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento) que alicerçaram o conjunto de políticas (*policies*), no entanto, a tese faz a opção em aprofundar dois pontos: a expansão e o financiamento do sistema. Em cada um deles, evidencia-se a interação entre os burocratas do MEC e os demais atores governamentais e sociais participantes do jogo político, que condicionaram o resultado final da formulação e da adoção da política pública.

No terceiro capítulo, segue-se a mesma estrutura analítica que será desenvolvida para o período referente ao governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2008). O pano de fundo é o arcabouço normativo composto pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI) (2004 e 2005) e pelos ante-projetos e pelo projeto de Lei de Reforma da Educação Superior (2004 a 2006), bem como a legislação avulsa e correlata. Partindo-se mais uma vez dos sete pilares acima enumerados que alicerçaram o conjunto de políticas (*policies*), o aprofundamento reside nos dois pontos: a expansão e o financiamento do sistema. O texto procura também comprovar a primeira hipótese no que concerne a aproximação com a agenda proposta pelo Banco Mundial e a UNESCO, assim como,

permite comparar as duas gestões quanto à formulação e adoção da política educacional, a fim de responder a segunda hipótese de trabalho.

No quarto capítulo, o objeto de estudo concentra-se nos desdobramentos da implementação da política pública direcionada à educação superior para todo o período.⁷⁰ A partir do aparato legislativo consolidado ao longo dos três mandatos, o trabalho procura avaliar, por meio da evolução quantitativa, o impacto destes no processo de expansão da educação superior.

No último capítulo, os mecanismos financeiros implementados pela União são esquadrihados a fim de compreender o modo pelo qual a ação estatal repercutiu nas redes federal e particular de nível superior.

A título de conclusão, o texto persegue, de forma contundente, as duas indagações centrais da tese, cujas respostas já se encontram alinhavadas nos capítulos precedentes: a) havia semelhança entre a agenda governamental e as prescrições dos organismos multilaterais; b) é possível identificar elementos de continuidade e/ou ruptura na política educacional quanto à expansão e ao financiamento federal, entre 1995/2002 e 2003/2008. Neste caso, em nome da melhor compreensão sobre o fenômeno, torna-se necessário incluir como objeto de análise a continuidade administrativa dada pelo segundo mandato do Presidente Lula, no que concerne, sobretudo, à política de expansão e financiamento destinada ao segmento federal.

⁷⁰ Optou-se por examinar a fase de implementação da política pública durante as duas presidências nos dois últimos capítulos, por razões didáticas, já que os dados físicos e financeiros serão apresentados uma única vez, tornando a análise da trajetória do sistema de ensino superior e a comparação entre as gestões mais evidentes.

CAPÍTULO I - ARENA DECISÓRIA E ATORES: JOGO DE INTERESSES EM TORNO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

I.1. Introdução

Pretende-se compreender a relação complexa e dinâmica que se estabelece no interior das decisões de política pública para a educação superior no período de 1995 a 2008. Isto posto, o capítulo tenciona esquadrihar os múltiplos condicionantes do processo decisório – interação de atores, interesses e estratégias – a fim de captar o caminho entre o processo de formulação de alternativas e a implementação da política educacional. Em outras palavras, o objetivo é delinear a agenda pública proveniente dos atores sociais de modo a evidenciar a *policy network* constituída em torno da política educacional, no que tange, sobretudo, ao incremento de vagas no nível superior e aos mecanismos de financiamento federal desta expansão.

O capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira, os atores governamentais e sociais, que compõem a arena decisória da educação superior, neste período, são mapeados, bem como suas formas de atuação, suas estratégias e seus respectivos recursos de poder que possibilitam interferência efetiva nos rumos da política educacional. Na segunda, explicitam-se as agendas desses atores sociais, de modo a alinhar a configuração de uma rede formada de interesses antagônicos, a qual se manifesta, por um lado, na cooperação decorrente da identidade na concepção sobre o sentido da política pública e, por outro lado, na oposição articulada, em virtude de divergência interpretativa a respeito da essência da política educacional.

I.2. Arena Decisória da Educação Superior: Atores e Recursos de Poder

Na apresentação desta tese, na seção que tratava da dimensão conceitual, os atores governamentais ou governamentais e sociais relevantes para o processo político na educação superior ao longo dos dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, já haviam sido mencionados. No entanto, vale a pena também distingui-los entre velhos e novos atores, uma vez que a

posição ocupada por cada um deles na Arena Decisória, bem como o papel por eles desempenhado estão relacionados aos vínculos constituídos com os demais e aos recursos de poder adquiridos ao longo do tempo. Os primeiros são aqueles que já haviam influenciado a política pública para o setor durante o regime militar e continuaram com posição consolidada durante o período em tela. Os atores governamentais são: os burocratas que representam o Ministério da Educação (dirigentes e técnicos), o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento. Dentre os atores sociais, destacam-se o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e a União Nacional dos Estudantes (UNE). Por sua vez, os novos atores sociais são aqueles que passaram a ter participação efetiva na arena decisória da educação superior a partir de meados da década de 90. São eles: as associações representantes do segmento federal e particular, quais sejam, a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES)⁷¹ e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que se inserem no primeiro grupo, e, a Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)⁷² e a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), que contemplam o segundo grupo. Ademais, acrescentam-se os dois organismos multilaterais: o Banco Mundial (BIRD) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).⁷³

⁷¹ A Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA-Sindical) foi fundada em 19 de dezembro de 1978, sob a denominação de "Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras". De acordo com seu site: *"É uma entidade sindical democrática, sem caráter religioso ou político-partidário e independente em relação ao Estado, aos patrões e às administrações universitárias. Representa todos (as) os (as) trabalhadores(as) das Instituições de Ensino Superior (IES) e das Instituições vinculadas ao ensino de 3º grau, a ela associadas, em todo o território nacional, totalizando mais de 150 mil trabalhadores(as)."* Levando-se em conta a identificação de interesses e a atuação sempre muito próximas do ANDES-SN, esta associação não será abordada de forma desagregada. Sobre o sindicato consultar: www.fasubra.org.br.

⁷² A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) foi fundada em 05/07/1989, por dez universidades brasileiras e hoje conta com 35 associadas, sendo 31 Universidades e 4 Faculdades. A ANUP, interagindo com as demais entidades representativas dos diversos segmentos da iniciativa privada que atuam na área educacional, apresenta o mesmo padrão de atuação e a identidade de interesses com a ABMES, porém, seu público alvo é bem mais restrito, ou seja, o conjunto de universidades lucrativas nacionais, bem como não faz uso de publicações próprias para exprimir seus principais pontos de vista. Com a identificação de interesses e de atuação com a ABMES, esta associação não será abordada de forma desagregada. Sobre a ANUP consultar: www.anup.com.br.

⁷³ O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) surgiu e foi extinto durante o primeiro mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Este foi incumbido de promover a reforma administrativa federal, na qual se pretendia transformar o status jurídico das universidades públicas para organizações sociais de direito privado. A interação entre o Estado e estas organizações sociais se daria, por meio de um contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros a serem transferidos a cada ano, do governo para a organização. Esta pretensão foi abandonada diante da intensa manifestação contrária por parte dos atores sociais

A título de simplificação, mantendo-se o conjunto de atores governamentais, representados pelo MEC, pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento, é possível classificar os atores sociais entre os que defendem os interesses da comunidade acadêmica federal – ANDIFES, ANDES, UNE –⁷⁴ aqueles vinculados aos interesses das IES particulares – ABMES e ABRUC –⁷⁵ e ator híbrido, o qual congrega ambos sem evidência explícita de hegemonia de qualquer um dos grupos: CRUB; além dos organismos multilaterais: Banco Mundial (WORLD BANK) e UNESCO.⁷⁶

Dentre os atores governamentais, o primeiro ator relevante é composto pelos **dirigentes do Ministério da Educação, do INEP e da Secretaria de Educação Superior**. Este ator identificava-se com as próprias atribuições do órgão que representa e com o segmento burocrático ao qual pertence. Durante o período de 1995 a 2002, a pasta da Educação foi ocupada por um único dirigente, o Ministro Paulo Renato de Souza. Já, durante o período de 2003 a 2006, o ministério ficou nas mãos de três pessoas: Cristovam Buarque (janeiro de 2003 a janeiro de 2004), Tarso Genro (janeiro de 2004 a julho de 2005) e Fernando Haddad (a partir de julho de 2005).

A partir da completa identificação com a máquina administrativa, este ator apresenta amplos recursos de poder de natureza institucional, gerencial e financeira. O primeiro deriva da atribuição legal dos cargos ocupados. O segundo decorrente do domínio e do conhecimento sobre o processo de reforma educacional, inclusive fornecendo assistência técnica. O último recurso origina-se da gerência de verbas orçamentárias do

que defendem os interesses da comunidade acadêmica federal. Apesar de sua importância nos primeiros anos da gestão FHC, este não será considerado um ator relevante, pois não participou ativamente nas discussões a respeito do acesso e do financiamento nos períodos seguintes, bem como da formulação e implementação da política educacional. Sobre o projeto de autonomia que foi proposto pelo MARE, em 1995, consultar os textos: Cunha (1997), Sguissardi (2000a; 2000b), e Silva Júnior; Sguissardi (1997; 2001). O assunto será retomado no próximo capítulo.

⁷⁴ Para fins deste trabalho, as instituições que defendem os interesses da comunidade acadêmica das universidades federais: a UNE, o ANDES-SN e a ANDIFES serão designadas, de forma estilizada, de “estatistas”. Estes atores têm como característica mais saliente a defesa do ensino superior público, gratuito e provido pelo Estado. Reconhece-se, entretanto, que esta conotação é bastante singular, tendo sido apropriada em face da ausência de expressão mais adequada. Vieira (1998), por exemplo, faz uso do termo “publicista”, porém, optou-se por não utilizá-lo para evitar confusões com o significado preciso do termo.

⁷⁵ Por sua vez, o termo “privatista” será empregado para designar, de forma estilizada, as instituições que defendem os interesses das IES particulares: a ABMES e a ABRUC.

⁷⁶ No intuito de facilitar a identificação, doravante os atores serão referenciados por suas siglas, da mesma forma que as “falas” destes farão referência a elas nas citações.

órgão e do poder de alocar os recursos aos setores subordinados, leia-se o conjunto de instituições federais, e, inclusive promovendo o auxílio financeiro às IES particulares.

O segundo ator envolvido no processo de reforma é composto pelos **dirigentes do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. O primeiro órgão burocrático é responsável, basicamente, pela formulação e execução da política econômica. Já o segundo tem como principais funções: planejar a administração governamental, planejar custos, analisar a viabilidade de projetos, controlar orçamentos, liberar fundos para estados e projetos do governo. Ainda que este não apresente o mesmo peso político e decisório que aquele, e tenha se tornado um órgão meramente executor da política macroeconômica e subordinado aos ditames do Ministério da Fazenda, haja vista a importância da “fala” na mídia e da visibilidade dos representantes da Fazenda vis à vis os do Planejamento, este ator é relevante, pois a atuação em regime de colaboração de ambos permite reforçar a identidade com a máquina administrativa, bem como o papel preponderante de veto na distribuição/ampliação nos gastos públicos setoriais.

Durante o período estudado, a pasta da fazenda foi ocupada, assim como na educação por um único dirigente, o Ministro Pedro Sampaio Malan. Já, no período de 2003 a 2008, o ministério ficou nas mãos de duas pessoas: Antônio Palocci Filho (janeiro de 2003 a março de 2006) e Guido Mantega (a partir de março de 2008). A pasta do planejamento sofreu elevada rotatividade ocupada por dez pessoas nos últimos 11 anos.

Os recursos de poder são de natureza institucional e financeira. O primeiro trata da responsabilidade em estabelecer o direcionamento de recursos orçamentários, via autorização formal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como cortes ou ampliações direcionados ao segmento federal. O segundo diz respeito às concessões creditícias ao ensino superior e/ou à criação de novas fontes específicas de financiamento público para o setor.⁷⁷

Após a descrição dos atores governamentais, torna-se relevante identificar os principais atores sociais. O primeiro e mais antigo participante da política educacional é a

⁷⁷ Em contraste com o ocorrido durante o regime militar, no qual o Ministério do Planejamento foi protagonista da política econômica, e, por conseguinte, teve maior poder de interferência na política educacional. Ver a este respeito: Carvalho (2002).

União Nacional dos Estudantes (UNE), que representa o corpo discente de graduação das instituições públicas e privadas de ensino superior. O movimento estudantil foi criado em 1937 e fez parte dos principais acontecimentos da história da educação brasileira, entre eles, o movimento de resistência à Reforma Universitária de 1968 e aos acordos MEC-USAID. Nos anos 90, a UNE novamente participou de manifestações, em especial, aquelas favoráveis ao *impeachment* do Presidente Collor e durante o governo FHC foi um crítico impetuoso das privatizações, bem como do descaso e da redução do financiamento federal à educação pública superior. No governo Lula, tem uma postura bem menos combativa e, em diversas oportunidades, reagiu de forma cooperativa à política educacional do governo. Neste sentido, o movimento discente divulgou nota pública, cujo teor parece ser endereçado ao ANDES-SN ao afirmar que

a ação sectária e doutrinária dos que se recusam a sequer estabelecer o debate de ideias, advogando a tese de que a iniciativa do MEC deve ser liminarmente barrada, não contribui para a consolidação da democracia. Ao contrário: tanto a autonomia dos movimentos sociais quanto o direito à livre manifestação, que devem ter os mais diversos setores, em prol de seus interesses, não podem se traduzir e nem se medem pela rejeição ao diálogo, e sim pela disposição de lutar, de maneira crítica, em defesa das respectivas causas (UNE, 2005a, p.2).

Ainda que represente os estudantes de instituições públicas e privadas, por um lado, sua posição é claramente favorável ao segmento federal e ao acréscimo do financiamento estatal a essas instituições. Por outro lado, faz crítica severa aos estabelecimentos privados, e, ao mesmo tempo, preocupa-se com a ampliação do financiamento estudantil ao segmento particular e a inadimplência de seus representados.

Este ator apresenta apenas o recurso de poder político-ideológico, ou seja, exerce pressão política sobre parlamentares simpatizantes ou participantes do movimento, além da influência de seus dirigentes sobre a opinião pública através de greves e de manifestações de protesto. Em nome do apoio ao modelo estatal de educação superior, compõe uma aliança política com o corpo docente representado pelo ANDES-SN e ANDIFES. Durante os dois mandatos de FHC, a estratégia foi atuar de forma articulada junto às demais instituições no interior do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Sua manifestação pública sobre a política educacional ocorre por meio de um Boletim Informativo denominado de *Jornal da UNE* e da *Revista Movimento*, cujo formato traz a

opinião da organização e diversas entrevistas e matérias com especialistas, sendo que, o conteúdo editorial envolve, ainda, outros temas, tais como: desenvolvimento econômico, cultura, América Latina, entre outros.

O ator que representa o corpo docente das instituições públicas e privadas de ensino superior é o **Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN)**, que foi fundado apenas em 1981, proveniente das Associações Docentes em algumas Universidades. Sete anos depois, após a promulgação da Constituição Federal em 1988, passou a ser denominado de Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. De acordo com informações disponibilizadas no site, o ANDES-SN conta com mais de 72 mil sindicalizados de instituições de ensino superior federais, estaduais, municipais e particulares e tem representação em todo o Território Nacional pelas suas 110 seções sindicais. Os compromissos da organização extrapolam o âmbito da educação superior,⁷⁸ no entanto, a prioridade à educação pública manifesta-se, explicitamente, em suas ações e articulações com os demais atores defensores da universalização do acesso à educação superior pública e gratuita.

No que tange à representação sindical dos interesses do corpo docente das IES privadas, o sindicato preocupa-se com a autonomia universitária e defende uma carreira única para os docentes dessas instituições. Por diversas vezes, o sindicato denuncia a precarização do trabalho docente, submetido à carga horária excessiva e a péssimas condições de trabalho nos estabelecimentos particulares.

O sindicato teve participação ativa no período estudado, na reação e na proposição alternativa à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) ao Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira (PNE), ambas as iniciativas nas gestões de FHC, bem como se opondo ao conjunto de leis avulsas concernentes à política educacional. No Governo Lula, a postura de oposição não foi diferente. Embora, o presidente tenha despertado a simpatia inicial do sindicato devido à sua origem política, contudo, o surgimento do SINAES e do PROUNI, assim como as propostas de Reforma da Educação

⁷⁸ Conforme consta no site do sindicato, há espaços destinados à discussão da questão da terra, classe, etnia e gênero, para além de questões ligadas à educação, à ciência e tecnologia, ao sindicalismo e à própria organização dos professores. Atualmente, o ANDES-SN conta com 11 grupos de trabalho que subsidiam a diretoria na discussão desses temas. Consultar o site: <http://www.andes.org.br/> .

Superior reverberaram, de forma negativa, para o sindicato. O sentimento de traição do governo Lula às suas origens nos movimentos sociais e sindical gerou ampla aversão do ANDES-SN às iniciativas governamentais no âmbito educacional, sendo que o presidente passou a ser chamado nas suas publicações, de maneira pejorativa, de “Lula da Silva”. A política educacional foi considerada pelo sindicato como mera continuidade do “modelo neoliberal privatizante” de educação superior que foi importado do Banco Mundial e adotado por seu antecessor.

O recurso de poder do corpo docente também é exclusivamente de natureza político-ideológica, manifestando-se por meio da cooperação com o movimento estudantil e do sindicato dos funcionários técnico-administrativos das IFES (FASUBRA), apoiando e recebendo apoio em manifestações, em greves e em atos públicos. Neste sentido, durante os dois mandatos de FHC, a estratégia foi atuar de forma articulada no interior do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Em paralelo, o sindicato divulgou seu posicionamento individual por meio de uma revista semestral, que teve início em 1991, chamada *Universidade e Sociedade*. Nesta publicação, além dos artigos críticos às iniciativas de reforma educacional, assinados pelos especialistas na área, e outros temas correlatos,⁷⁹ a organização releva-se no que se pode denominar da “fala do sindicato”. Isso acontece também através dos Cadernos do ANDES e em Cartilhas ou documentos temáticos, os quais estão repletos de charges⁸⁰ e slogans que materializam a luta contra o conteúdo da política educacional. Já, durante o governo Lula, com o rompimento da aliança entre aqueles que defendem os interesses do segmento federal, a entidade manteve sob a acusação de “neoliberal”, porém, de forma independente dos demais atores, inclusive, acusando-os de terem sido cooptados em troca de verbas públicas, no caso da UNE e de cargos no caso da ANDIFES.

A **Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)** foi criada em 1989, a partir da dissidência do segmento federal no

⁷⁹ Nas publicações constam artigos sobre o mercado de trabalho, globalização, reforma agrária, etc.

⁸⁰ De acordo com o ANDES-SN, a charge tornou-se um instrumento de luta, e, por isso, tem sido largamente utilizada pelos movimentos populares e sindicais pelo seu caráter crítico e analítico da realidade. Esta ferramenta tem um importante papel na construção de uma comunicação popular e democrática, voltada para a conscientização política dos leitores. (ANDES-SN, 2009).

interior do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). A partir de então, torna-se a representante oficial das instituições federais de ensino superior (IFES) tanto na interlocução com o governo federal, como junto às associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral. A entidade congrega 54 universidades, 4 centros de Educação Tecnológica (CEFET) e 45 hospitais universitários localizados em todos os Estados da federação e no Distrito Federal.

Diferente dos dois atores anteriores, que agregam discentes e docentes oriundos das IES particulares, a entidade restringe-se a representatividade do segmento federal. Este ator social tem como principal bandeira a luta por uma universidade autônoma, pública, gratuita e de qualidade. Vale salientar que a entidade tem um conceito multifacetado de autonomia, nos aspectos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial em relação ao Estado e à sociedade. Constantemente, reafirma a importância das Instituições Federais brasileiras como modelo de qualidade atribuído ao princípio universitário de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Sua pressão junto ao Poder Público ocorre, na maior parte do tempo, durante o governo FHC, em bloco com o ANDES-SN e a UNE, na defesa dos interesses segmento federal, ainda que a participação no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública tenha ocorrido de forma tardia. Por sua vez, no governo Lula, a entidade assumiu um papel de destaque como interlocutor central. Por um lado, à medida que elaborou propostas alternativas aos projetos de lei da reforma, estas foram parcialmente incorporadas à iniciativa governamental e, por outro lado, desde o princípio da gestão Lula houve uma proximidade da entidade com o Presidente e o Ministro da Educação.⁸¹ As audiências tinham como foco a autonomia, a garantia de financiamento e a expansão do sistema federal de ensino superior. Acrescenta-se ainda que alguns de seus ex-presidentes ocuparam ou ocupam cargos importantes na administração federal, ou funções públicas, a exemplo de reitor Paulo Speller (UFMT), dirigente da entidade de maio de 2006 a maio de 2007 que é membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social CDES/Presidência da

⁸¹ No início do governo Lula, ocorreu um fato histórico para a ANDIFES e para a universidade pública brasileira: pela primeira vez o conjunto dos dirigentes das IFES reuniu-se com o presidente da República. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva recebeu em agosto de 2003 a Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior. Ver a este respeito, no site da ANDIFES, na seção sobre os ex-presidentes da entidade.

República, representante da sociedade civil (reconduzido para mandato 2009-2011) e foi membro do Grupo Assessor responsável pela elaboração das Diretrizes Gerais do REUNI; e Nelson Maculan Filho (UFRJ) presidiu a ANDIFES (1992 a 1994) e ocupou o cargo de dirigente da SESu/MEC (2004-2006).

O recurso de poder dos dirigentes das federais também é exclusivamente de natureza político-ideológica, manifestando-se por meio da cooperação com o movimento estudantil/docente e do sindicato dos funcionários técnico-administrativos das IFES (FASUBRA), apoiando e recebendo apoio em manifestações, em greves e em atos públicos. Embora, não haja nenhuma publicação regular exclusiva da organização, a ANDIFES divulga uma série de documentos, entre eles, discursos de seus presidentes e atas que subsidiam seu posicionamento frente à política educacional. Vale ressaltar a Proposta de Anteprojeto de Lei para constituição da Lei Orgânica das Universidades (1996), um documento a respeito da Política Nacional de Educação Superior endereçado aos candidatos à Presidência da República (2002) e Proposta de Emendas aos Anteprojetos de Lei da Reforma da Educação Superior (2005).

Quanto aos representantes dos interesses das IES privadas, o ator mais antigo é **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)**, criada em 1982, é uma entidade de direito privado, com personalidade jurídica própria, sem quaisquer finalidades lucrativas. A associação representa as mantenedoras das instituições particulares de ensino superior, tanto laicas como confessionais, independente da natureza institucional dos estabelecimentos mantidos. A associação abrange, atualmente, no seu quadro de associados, 383 mantenedoras e 570 instituições de ensino superior mantidas de todo o território nacional.⁸² Sua atuação garantiu papel de destaque em relação aos demais órgãos representativos das IES particulares do país, por meio da inserção de seus associados em dois conselhos de abrangência nacional: o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Um traço peculiar da associação é a longa permanência dos presidentes, sendo substituídos por seus vice-

⁸² Os dados foram retirados do site da ABMES atualizados até 26 de Junho de 2008. De acordo com o art. 2.º de seu Estatuto fica bastante claro quais são suas finalidades precípua: “*postular pelos direitos e interesses das instituições associadas ou filiadas; defender as instituições de livre iniciativa na prestação dos serviços educacionais de nível superior*”. Consultar a respeito o site: www.abmes.org.br

presidentes. Tal situação permite constatar que a baixa rotatividade do cargo, de acordo com Sampaio (2000), “... parece reveladora do alto grau de coesão interna do órgão, e, igualmente, da satisfação de seus associados quanto à eficácia de suas estratégias de atuação por seus dois presidentes ao longo desses anos”. (p. 184).⁸³

Em primeiro lugar, o recurso de poder de natureza gerencial manifesta-se por meio do conhecimento adquirido de seus representantes, parte deles professores e reitores aposentados de universidades federais, que assumiram cargos de direção nas IES. Outro recurso de poder é de natureza técnica, uma vez que presta assessoria técnica a seus associados, sobretudo, no esclarecimento jurídico. As formas de ação baseiam-se no desenvolvimento de estudos e pesquisas, na realização de cursos, seminários, reuniões de trabalho, nos quais são discutidos os temas mais candentes para as mantenedoras e as IES. Os assuntos são os mais diversos, sendo que cada um deles sofreu tratamento diferenciado em seminários temáticos, dentre eles, destacam-se: autonomia; acesso; desenvolvimento curricular; valorização dos cursos de formação de professores; avaliação institucional e de cursos; marketing educacional; assessoria à criação e à gestão de mantenedoras e mantidas; mensalidades escolares; financiamento e crédito educativo.

Por sua vez, o recurso político-ideológico apresenta terreno fértil através de uma série de publicações, contendo textos e conclusões de todos os seminários realizados, que, são em última análise, a marca da ABMES: Revista Estudos, ABMES Cadernos; Ensino superior: legislação atualizada; ABMES Notícias; Catálogo das instituições de ensino superior associadas; números do ensino superior particular brasileiro; série “grandes depoimentos”, além das edições especiais temáticas. A crítica de fundo da entidade refere-se ao perfil intervencionista do MEC que impede o bom funcionamento da livre iniciativa no nível superior.

A entidade acompanha, de forma estreita, as alterações que ocorrem no quadro legal que regulamentam o sistema privado, bem como as propostas pontuais formuladas no âmbito de comissões do CNE, a fim de influenciar nos bastidores do processo de

⁸³ A presidência da ABMES foi ocupada, até o momento, por três dirigentes, cada um deles sucedido por seu vice-presidente: entre 1982 a 1992, o Presidente foi Cândido Mendes, um de seus fundadores, entre 1992 a 2004 foi Edson Franco (União de Ensino Superior do Pará) e a partir de 2004, o atual mandatário é Gabriel Mário Rodrigues (Instituto Superior de Comunicação Publicitária Universidade Anhembi-Morumbi).

formulação da política educacional. Essa postura é estratégica à medida que *“a percepção da oportunidade dos temas em pauta, preferindo antes apreciá-los pontualmente do que insistir na defesa de modelos próprios de ensino superior, posição essa que poderia levar à polarização indesejada dos atores do sistema e ao consequente isolamento da entidade”* (Sampaio, 2000, p. 185). Acrescente-se ainda, que o caminho escolhido não é o questionamento sobre a legitimidade das políticas para área, mas, a discussão no que tange à legalidade/constitucionalidade⁸⁴ do novo aparato jurídico ou sua inviabilidade para os estabelecimentos privados. Em outras palavras, a ABMES ocupa-se dos efeitos das leis sobre o setor, cujo lócus de atuação encontra-se junto ao Poder Judiciário, a fim de subsidiar a revogação ou a reedição de normas legais referentes mais benéficas a seus associados. Outra maneira usual é a elaboração de carta da associação endereçada ao Ministro da Educação, cujo conteúdo é invariavelmente crítico à política educacional.

Uma das formas mais eficientes de representação dos interesses das IES privadas reside na articulação da associação com os órgãos executivos governamentais. Segundo a ABMES (2008), suas ações são direcionadas às Comissões de Educação no Congresso Nacional; às Comissões Técnicas da Secretaria da Educação Superior (SESu/MEC); bem como, junto ao Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES). Outro modo de atuação consiste na sobreposição de representação dos filiados da associação. Sampaio chama a atenção que, *“... por muitas vezes, uma mesma pessoa acumula as funções de presidente da mantenedora (dono do estabelecimento), de reitor de universidade e/ou participa de conselhos maiores (como Crub e o CNE) na qualidade de representante de associações (Anup, Abruc).”* (2000, p. 180).

Na elaboração das políticas para a educação superior, segundo a própria entidade, esta teve participação efetiva na Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, no governo José Sarney, nos processos de discussão da Constituinte e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e na elaboração dos planos educacionais nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. No governo Lula, novamente, a ABMES destacou-se na interferência junto ao MEC durante a

⁸⁴ Cabe destacar a diferença entre um ato inconstitucional, que fere um princípio disciplinado pela Constituição e um ato ilegal, que contraria uma lei anterior, seja ela ordinária ou constitucional.

formulação e a implementação do PROUNI, bem como nas sucessivas manifestações contrárias à Reforma da Educação Superior.

A **Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC)**, fundada em janeiro de 1995, reúne atualmente 54 instituições de ensino superior sem fins lucrativos, voltadas prioritariamente para ações educacionais de caráter social. Suas mantenedoras devem destinar parte da receita a atividades de educação e assistência social, como bolsas de estudo, atendimento gratuito em hospitais, clínicas odontológicas ou psicológicas, assistência jurídica, entre outras. Ademais, esse perfil específico é delimitado por uma série de requisitos determinados pelo estatuto da entidade. Sua criação ocorreu, por que as instituições comunitárias não se sentiam representadas pela Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) – tanto em relação à concepção educacional como aos tipos de atividades desenvolvidos – que, à época, abrangia todas as instituições não pertencentes ao setor público. (Bittar, 2001).⁸⁵

A estratégia de atuação da ABRUC pretende atingir dois objetivos claros: enfatizar a diferenciação institucional das universidades comunitárias em relação às demais instituições privadas, afirmando-se como representante de instituições públicas de cunho não estatal, e, ao mesmo tempo, desenvolver uma parceria estreita com o governo federal. Apesar disso, a entidade constitui alianças estratégicas com a ABMES e a ANUP, nos fóruns nacionais do ensino superior particular brasileiro, quando o assunto convém a seus interesses de forma semelhante aos das “outras” representações. Desta forma, o ator tem uma preocupação evidente em demarcar a identidade peculiar das instituições que representa como um modelo alternativo de educação superior, baseado na excelência acadêmica e na ênfase na função social da universidade, buscando o reconhecimento da qualidade dos serviços educacionais prestados. Ao mesmo tempo, em seu interior, acaba encobrindo a existência de conflitos e tensões oriundos da ambiguidade das instituições que representa, assim como, da dificuldade em firmar-se no jogo político como representação

⁸⁵ Há ainda a Associação de Escolas Superiores Católicas (ABESC), entidade civil sem fins lucrativos, que congrega todas as instituições católicas de ensino superior. Criada em 1952, por desmembramento da Associação de Educação Católica do Brasil, existente desde 1945, com sede no Rio de Janeiro. A ABESC é uma entidade vinculada à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Este ator não será mencionado por existir sobreposição entre grande parte de seus membros (universidades católicas) e os da ABRUC, e, a atuação bastante semelhante na defesa dos interesses das instituições confessionais.

dos interesses “públicos não estatais”. Vale lembrar que algumas universidades comunitárias assemelham-se às federais no que tange ao desenvolvimento de atividades de pesquisa e de extensão, da mesma forma que todas se aproximam de suas congêneres mercantis, pois são sustentadas pela cobrança de mensalidades, submetendo-se à concorrência e às regras de mercado.

O recurso de poder político-ideológico identificado com o perfil da entidade materializa-se em sua revista eletrônica e impressa chamada de “Comunitárias”. O conteúdo, em contraste com a ABMES, envolve tanto os projetos acadêmicos individuais de pesquisa como os trabalhos comunitários desenvolvidos por suas instituições membros. Não há um documento que represente o posicionamento da ABRUC sobre a política educacional e sua postura é invariavelmente discreta, excetuando-se a reação de repúdio a legislação que vinculava a condição de filantropia à oferta de ensino gratuito. No entanto, de acordo com Sampaio (2000), em entrevista realizada com um dos ex-presidentes da entidade, a estratégia de atuação dá-se por meio de um *lobby* muito competente dentro do Congresso Nacional, semelhante ao encaminhamento das demandas pela ANUP, assim como por uma relação de não enfrentamento aberto junto aos órgãos federais, análoga à ABMES, baseada em críticas pontuais às mudanças legislativas.

O único ator social que foi classificado como híbrido é o **Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)**. Constituído durante o regime militar em 1966,⁸⁶ o Conselho congrega os reitores das universidades públicas e particulares. Em contraste com o ANDES-SN e UNE, cujos membros são oriundos dos dois segmentos, esta configuração dá ares de hibridismo à entidade, na medida em que impossibilita a existência de identidade e de consenso em grande parte das questões relativas à educação superior. Isto ocorre por meio da combinação de duas situações: um relativo equilíbrio na representação tanto nos segmentos público e privado, e, neste caso, entre o laico e o confessional, e, uma polarização política entre algumas associações filiadas, a exemplo da

⁸⁶ A respeito do surgimento do CRUB, ver: Carvalho (2002).

ANDIFES e da ANUP. O resultado é prejudicial à proposição por parte do Conselho de políticas educacionais para o nível superior. (Sampaio, 2000).⁸⁷

Ao longo do tempo, a postura do Conselho parece ser de inconstância, no que tange às políticas para a educação superior, e, por vezes, tem demonstrado omissões significativas.⁸⁸ Seu comportamento impossibilitou que a entidade se consolidasse como interlocutor privilegiado do governo. Esse diagnóstico fica bem mais nítido no texto de Sampaio (2000) ao afirmar que:

A disposição ou a animosidade do Crub para cooperar com as políticas de governo é um elemento conjuntural; elemento esse que é reforçado pela própria incapacidade do órgão de definir políticas como colegiado, pela sua consequente debilidade e inconstância diante das políticas de governo para a área. Nesse contexto, a projeção que o cargo de presidente do Crub confere à pessoa do reitor que o ocupa, ou já o ocupou, nas arenas decisórias do Governo Federal parece, efetivamente, ter mais peso no seu eventual envolvimento do que a sua vinculação a setores e segmentos que estão representados no órgão. (p. 178).

O recurso de poder político-ideológico disponível para esse ator expressa-se por meio da manifestação do seu presidente. Vale lembrar que há pouca alternância de poder na entidade, à semelhança da ABMES, sendo que entre os cargos de presidente e de vice do Conselho existe uma espécie de rodízio entre alguns membros do colegiado, levando-se em consideração o fato que há um universo limitado de pessoas em condições de assumirem a vaga de reitor. No caso das federais, apenas os professores titulares podem disputá-la e, nas privadas, geralmente, o cargo é assumido pelo seu proprietário ou seu principal dirigente.

O Conselho elabora uma publicação impressa, a partir de 1978, na forma de revista semestral temática, que se denomina “Educação Brasileira”. Os artigos que a compõem são submetidos à aprovação pelo Conselho Editorial da revista, desta forma, não

⁸⁷ Neste sentido, cabe destacar que o Conselho Deliberativo da entidade é formado pelo presidente, vice-presidente e por membros titulares, dois representantes de cada uma das associações: ANDIFES, ABRUEM (Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais), ANUP e ABRUC. No entanto, o art. 21 do estatuto do CRUB foi alterado em 2006 nos seguintes termos: “A Presidência será composta pelo Presidente e por quatro Vice-Presidentes, devendo cada um dos Vice-Presidentes pertencer a um dos segmentos do CRUB, previstos no art. 6o, I, a a d.” No art. 23, estabeleceu-se que a ordem de precedência dos vice-presidentes será estabelecida por sorteio, assim como o art. 33 determinou a permanência de dois anos para os respectivos mandados, vedada a recondução dos respectivos cargos. (CRUB, 2006).

⁸⁸ A autora menciona a ausência de manifestação do Conselho quanto à exigência para que as universidades brasileiras apresentem um terço do corpo docente com titulação – mestrado e doutorado – reconhecida pela CAPES, bem como o mesmo número de professores com contrato de quarenta horas semanais. Tal omissão justifica-se, no entender de Sampaio (2000), pois, se por um lado, parte das universidades não cumpre as exigências legais, nem terá condições, no médio prazo, para fazê-lo, por outro, aquelas públicas ou confessionais não podem se posicionar contrárias à medida, já que seus discursos fundamentam-se na indissociabilidade entre ensino e pesquisa e na docência como profissão acadêmica.

têm, necessariamente, um cunho ideológico/político. No entanto, a entidade utiliza-se da revista para divulgar suas poucas contribuições aos projetos e planos educacionais. Destacam-se o posicionamento do CRUB sobre a autonomia universitária e a proposta ao Plano Nacional da Educação (CRUB, 1999).

Por fim, passa-se a descrição dos organismos multilaterais que influenciaram no processo de reforma educacional para o nível superior. O primeiro ator de grande relevância é o **Banco Mundial (BIRD)**.⁸⁹ Nos anos 90, no bojo das finanças globalizadas, este organismo passou a exercer influência efetiva na política educacional através de seus documentos oficiais que, exaustivamente, propõe aos países em desenvolvimento, uma nova reforma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema. Embora, estes princípios já estivessem presentes na agenda governamental brasileira desde o regime militar,⁹⁰ novos temas foram introduzidos diante do proposto pelo organismo multilateral, tais como: avaliação, autonomia universitária, diversificação, diferenciação, flexibilização, privatização, que passaram a ser conteúdo recorrente nos seus textos.⁹¹

⁸⁹ O Banco Mundial foi criado em 1944, é composto por duas instituições de desenvolvimento: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA). Seu trabalho é complementado pelo International Finance Corporation (IFC), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) e o Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID). Para efeitos dessa pesquisa, foca-se no BIRD que ora será usado como sinônimo, a título de simplificação, do Banco Mundial, sendo que na referência bibliográfica utiliza-se do termo em inglês “World Bank”.

⁹⁰ No final dos anos 60, a modernização administrativa associada à visão eficientista e produtivista do regime militar sobre o sistema educacional estavam plenamente identificadas com o pensamento da USAID, que teve participação ativa na formulação da Reforma Universitária de 1968.

⁹¹ O pensamento do Banco Mundial (WORLD BANK) ora analisado foi retirado dos seguintes textos: “*Higher Education: The Lessons of Experience*”, cuja referência é a tradução para espanhol em 1995 com o título “*La Enseñanza Superior. Las Lecciones Derivadas de la Experiencia*”; a contribuição do Banco Mundial à Conferência Mundial promovida pela UNESCO, em 1998, será ora identificada por seus autores, intitulada: “*The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*” cuja autoria é de D. Bruce Jonstone e a colaboração de Alka Arora e William Experton; e o documento “*Constructing knowledge societies: New challenges for Tertiary Education*” (2003). Existem ainda três textos publicados pelo Banco Mundial, cujo foco específico é o Ensino Superior no Brasil: “*Brazilian Higher Education: Characteristic and Challenges*” de Michael Crawford e Lauritz Holm-Nielsen, de outubro de 1998; “*Higher education in Brazil: the stakeholders*” de Simon Schwartzman, de outubro de 1998; e “*Brazil Higher Education Sector Study*” (dois volumes), documento oficial do Banco Mundial, sendo que os dois primeiros autores também participaram de sua elaboração, de junho em 2000, todos publicados em inglês. Destaca-se este último, ora denominado de World Bank (2000b), cuja linha da argumentação é a mesma das publicações mundiais, porém, rica em tabelas e informações a respeito da evolução da educação superior no Brasil. Houve a participação de doze membros da delegação brasileira composta pelos principais representantes do Ministério da Educação (Ministro da Educação, Presidente do INEP, Secretário da Educação Superior e outros), além de consultores, o *staff* do Banco, observadores e membro do BID (brasileiro, Claudio de Moura e Castro). Cabe destacar que entre os nove especialistas, dois são brasileiros: Eunice Durham foi secretária de Política Educacional entre 1995 e 1997 e Simon Schwartzman, sendo este presidente do IBGE entre 1994 e 1998.

A relevância do posicionamento do BIRD explicita-se a partir do momento que foi elaborada a pedido do Ministro da Educação, Prof. Paulo Renato de Souza, a publicação específica do documento “*Brazil Higher Education Sector Study*”,⁹² cujo trecho extraído não deixa margem a dúvidas: “*A pedido do Ministro da educação, o Sr. Paulo Renato, o banco realizou uma avaliação da situação do ensino superior e fez recomendações sobre como sua finalidade, estrutura, escopo, financiamento e governança poderiam evoluir para melhor atender as necessidades do país.*” (World Bank, 2000b, p. X – tradução nossa). O documento faz questão de explicitar que o evento que resultou na publicação foi uma resposta a um pedido de assistência técnica feito na segunda metade de 1998. Nos meses anteriores ao *workshop*, foram realizadas avaliações pela equipe do Banco, bem como elaborados *policy papers* por especialistas relevantes. Os documentos tornaram-se a base de discussão e o núcleo do consenso nas direções para a política que o Ministro da Educação articulou na conclusão do evento. O documento explicita ainda qual o principal objetivo dos participantes em criar bases para o início de um diálogo em torno da mudança de longo prazo: “*O objetivo principal dos participantes foi lançar um diálogo para mudança fundamental e de longo prazo, com base em uma avaliação equilibrada e realista, para onde se deve levar o ensino superior brasileiro.*” (World Bank, 2000b, p. X – tradução nossa). A passagem apenas reforça a tese da identificação de interesses e proposições entre ator estatal e o organismo multilateral.

Esse ator tem à sua disposição três modalidades de recurso de poder, a saber: o político-ideológico, o técnico e o financeiro. O primeiro ocorre por meio da influência das recomendações de política educacional do Banco sobre os quadros governamentais, face à identidade ideológica entre os integrantes do governo e *staff* da organização, enquanto o segundo consiste no domínio do conhecimento na área dos especialistas contratados pelo Banco, cujo resultado materializa-se nos pareceres técnicos em nome da entidade. Ambos parecem conceder uma influência desproporcional do Banco à agenda governamental. O

⁹² A publicação divide-se em dois volumes, sendo que o primeiro volume compõe do estudo: “*Brazil: Higher Education Sector Study*”, que pretende discutir a respeito dos rumos da educação superior para o século XXI e divide-se em três partes. A primeira descreve o sistema. A segunda, por meio de uma perspectiva econômica, procura examinar as questões de eficiência externa e interna e equidade voltada para a possibilidade de desenvolvimentos de auxílios estudantis e outras medidas que promovam o acesso à educação superior. Por fim, o texto explora as recomendações de política, bem como afirma que tais recomendações não são políticas governamentais confirmadas.

terceiro manifesta-se no próprio objetivo explícito de financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, já que foi criado, junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI), durante a Conferência de Bretton Woods, no bojo do processo de reconstrução do sistema monetário mundial. Nesta linha, o Banco Mundial preocupou-se com programas direcionados à educação fundamental dos países em desenvolvimento. Quanto à educação superior, as recomendações são claras no sentido de que o retorno econômico deste nível educacional é mais baixo que os níveis anteriores, o que justifica não apenas a posição contrária ao aporte de recursos públicos no setor como a ausência de financiamento externo. Ainda assim, cabe destacar que o aval concedido pelo banco à reforma educacional promovida pelo país, permite à entrada de investimento/financiamento externo no país.

O outro organismo multilateral influente na política educacional de nível superior é a **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)**, que foi fundada em 1945 e tem por objetivo promover a cooperação internacional nas áreas de educação, ciências, cultura e comunicação, bem como realizar inúmeros estudos, reflexões e reuniões com os governos, dirigentes e especialistas dos países que a integram, a fim de obter consensos e definir estratégias de ação. O escritório da UNESCO no Brasil funciona no país desde 1966, como parte do acordo de cooperação técnica firmado com as autoridades brasileiras em 1964.⁹³

Em linhas gerais, apesar de algumas diferenças na década de 90 entre a UNESCO e o BIRD no que diz respeito ao papel e à importância da educação superior nos países em desenvolvimento, as propostas voltadas à expansão do acesso educacional

⁹³ As principais tendências, diagnósticos e propostas da UNESCO para educação superior, a partir de meados dos anos 90, foram retiradas dos seguintes documentos: “*Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*” publicado em 1995 em espanhol; o relatório Jacques Delors no que tange ao ensino superior, resultante da Comissão Internacional em Educação para o Século XXI da UNESCO, com o título e texto em português “*Educação – um tesouro a descobrir*” publicado em 1996; a “*Declaración sobre la educación superior en América Latina y el Caribe*”, que foi o relatório central da Conferência Regional Políticas e Estratégias para a transformação da Educação Superior na América Latina e Caribe, realizada em Havana, em novembro de 1996 em espanhol; os textos referentes à “*Declaración Mundial sobre la educación superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*” e ao “*Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la educación superior*”, ambos componentes da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior: A Educação Superior no Século XXI. Visão e Ação realizada em Paris, em outubro de 1998; o documento resultante da Conferência Mundial sobre Educação Superior + 5, resultante do 2º Encontro Parceiros do Ensino Superior, realizado e publicado em 2003, cujo objetivo foi realizar um exame das mudanças e uma avaliação dos resultados das recomendações realizadas na Conferência Mundial.

superior e à diversificação das fontes de financiamento apresentam certa identificação, como se verá na próxima seção.

Por se tratar de uma agência multilateral de cooperação técnica especializada em educação, a UNESCO tem como recurso de poder mais evidente os conhecimentos especializados na área. Ademais, ocupa-se da atividade de coleta de dados, a fim de alimentar sua ação em termos de defesa de direitos, formulação de políticas e de estabelecimento de agenda de trabalho. (UNESCO, 2006). Como catalisadora de cooperação internacional, procura assegurar a participação de representantes nacionais (especialistas, professores universitários, ONGs) nos encontros internacionais da organização. Mas, sua influência sobre a entrada de recursos externos tem pouco apelo, assim como, seu arcabouço ideológico perde força quando se distancia da visão do BIRD.⁹⁴

O momento histórico de maior aproximação entre os dois últimos atores ocorreu por intermédio da publicação conjunta em 2000.⁹⁵ O relatório foi desenvolvido por um grupo de trabalho criado sob a égide do Banco Mundial e da UNESCO e, talvez, por este motivo apresenta novos diagnósticos e propõe sugestões diversas daquelas apresentadas pelo Banco e pela UNESCO em seus documentos individuais.

Vale ressaltar que três trabalhos fazem a análise crítica deste documento: Siqueira (2001a), Siqueira (2001b) e Sguissardi (2000b). Nos dois primeiros, a autora defende a tese que o documento é de autoria exclusiva do BIRD, devido a inúmeras evidências, tais como: a maioria de seus integrantes, a forma e o conteúdo, bem como a metodologia – uso de quadros de destaque com exemplos parciais ou resumos – e a base teórica empregada – trabalho em grupos de especialistas, e, não a utilização de fóruns de consultas mais amplos, nos moldes da UNESCO e referências a trabalhos anteriores do

⁹⁴ A forma diferenciada de atuação entre a UNESCO e o BIRD pode ser explicitada na seguinte passagem: “ao avaliar a contribuição da UNESCO para o desenvolvimento e a reforma na educação superior, é preciso levar em conta o fato de que a UNESCO não é uma organização financiadora. Assim, ela não dispõe dos meios e recursos para implementar efetivamente mudanças na educação superior em todo o mundo. Não obstante, pode induzir essas mudanças e mobilizar esforços e recursos para a sua implementação. Sua contribuição é determinada, em primeiro lugar pelo fato de que a sua ação reflete a vontade política dos Estados Membros no campo da educação superior. Em segundo lugar, a sua contribuição tem a força trazida pela ampla gama dos seus parceiros, notadamente pela posição moral e prestígio do seu parceiro mais natural, a comunidade acadêmica internacional.” (UNESCO, 2003, p. 139).

⁹⁵ O texto analisado denomina-se “*Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*” publicado em 2000, cuja tradução para o português foi publicada, no mesmo ano, pela AULP – Associação das Universidades de Língua Portuguesa, com o título: “*O Ensino Superior nos Países em Desenvolvimento: Perigos e Esperanças*”.

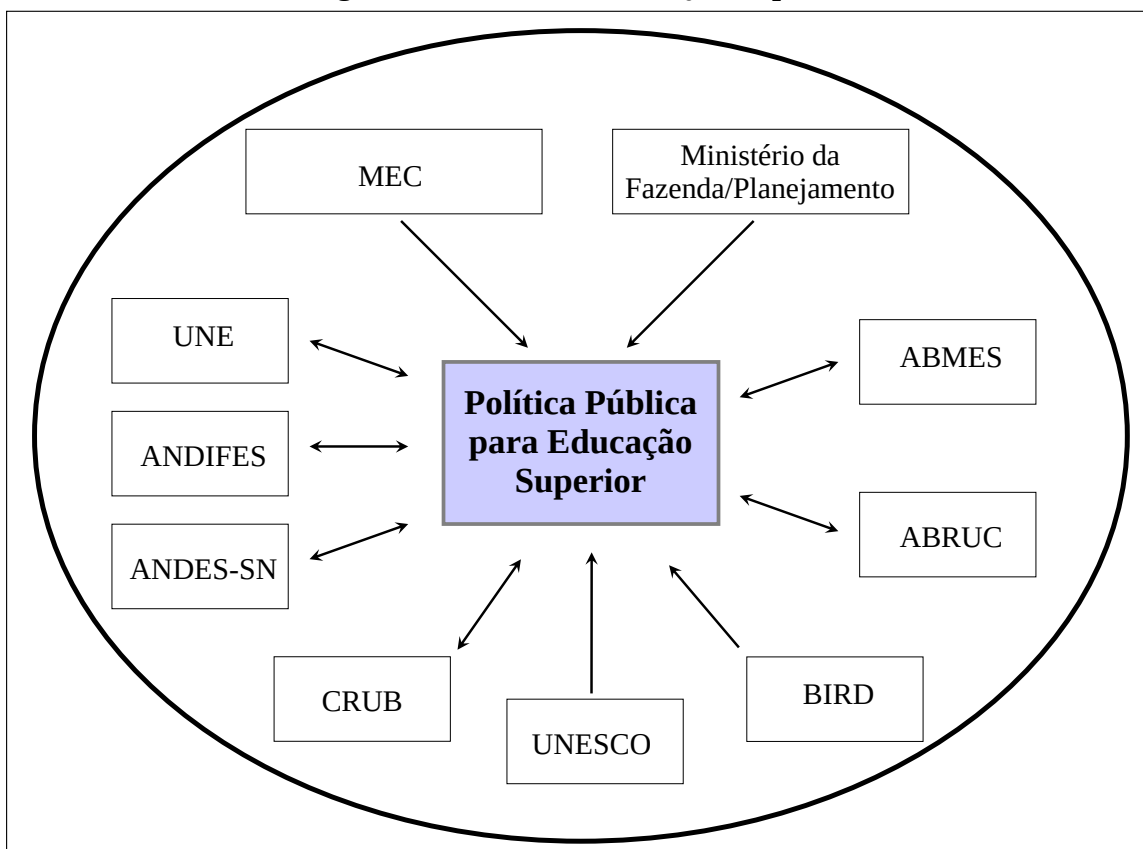
Banco. É importante salientar que dentre os membros da Força Tarefa estão, em sua maioria, ex-ministros de Estado de 14 países, cujo membro brasileiro foi o professor José Goldemberg (ex-reitor da USP e ex-ministro da Educação no governo Collor). Reconheceu-se a contribuição em espécie da USP bem como a participação individual e/ou de consultores, cujos membros brasileiros foram Claudio de Moura e Castro, Eunice Durham, Carolina Bori e Simon Schwartzmann.

No entanto, as três publicações identificam a mudança na perspectiva do Banco quanto à importância da educação superior – potencial e real – para o desenvolvimento econômico, bem como na autocrítica explícita do uso das taxas de retorno como instrumento de decisão das políticas educacionais. Contudo, os atores chegam a conclusões divergentes. Siqueira (2001a, 2001b), por um lado, afirma que o documento representa a negação dos pontos fundamentais da agenda da UNESCO para a educação superior, bem como significa o acirramento da disputa entre os dois atores. Por outro lado, Sguissardi (2000b) conclui que a revisão da tese de menor retorno social dos investimentos em educação superior poderia ser explicada pela parceria com a UNESCO, e, dessa forma, não representa as posições oficiais do Banco. Este autor pondera que o viés economicista permanece no documento, na medida em que os princípios são mantidos: competitividade como fator explicativo para a qualidade, que seria garantido pela multiplicação das IES privadas, a introdução do ensino pago nas instituições públicas, a diferenciação institucional e a diferenciação de fontes de recursos. No entanto, há um grande esforço de conciliação entre a figura imprescindível do Estado e as virtudes do mercado.

Diante dos argumentos e das evidências inventariados por esses pesquisadores é possível concluir que a autoria da publicação de 2000 é do Banco Mundial, cujas interpretações foram reformuladas mediante a coautoria da UNESCO. Vale ressaltar que a aproximação ideológica entre os organismos multilaterais ocorreu devido à própria revisão teórica feita pelo corpo de especialistas do Banco em face das críticas sofridas. Isto posto, esse documento classifica-se como pertencente ao rol de publicações do BIRD e será identificado como BIRD (2000a).

O exposto anteriormente permitiu mapear, de forma adequada, o conjunto de atores e a Arena da educação superior. A Figura III procura sintetizar o processo de interação entre os participantes da arena que influenciam e sofrem influência, como no caso dos atores sociais domésticos, da política pública. Na parte superior da figura estão os atores governamentais, à direita os representantes dos interesses das IES privadas e à esquerda aqueles que representam os interesses da comunidade acadêmica das IFES. Na parte inferior aparecem os organismos internacionais e o ator híbrido.

Figura III. Arena da Educação Superior



Fonte: Elaboração própria.

A seguir, explicita-se a *policy network* formada pelos diversos diagnósticos e sugestões provenientes exclusivamente dos atores sociais, no que tange à expansão e ao financiamento. Desta forma, a “fala” desses atores expressa-se por meio de suas

proposições gerais, sem, entretanto, estar referendada nas suas publicações/manifestações. Essas últimas serão objeto de análise dos dois capítulos seguintes, de acordo com o mandato presidencial em voga, ou seja, o posicionamento fundamentado dos atores na ação ou reação à política pública será trazido à baila, da mesma forma, que os interesses oriundos dos atores governamentais materializados nas propostas de mudança legislativa terão tratamento naquela oportunidade.

I.3. Jogo de Interesses em Torno da Expansão e do Financiamento

A partir de meados da década de 90, passou a existir consenso entre os atores governamentais e sociais na arena da educação superior que o sistema estava envolto em um conjunto de crises consubstanciadas nas questões da expansão e inclusão; do financiamento; de identidade e de qualidade. O escopo deste trabalho concentra-se na formação da agenda política no que tange às duas primeiras questões.

O foco desta seção é examinar essas evidências nas “falas” dos atores sociais a respeito da política educacional, sobretudo, no que tange à expansão de vagas e instituições na educação superior e ao financiamento federal ocorrido entre 1995 e 2008. A investigação tem como ponto de partida os relatórios, estudos publicados, pareceres, manifestações públicas que serão usados como prova documental das concepções sobre as duas questões. O objetivo é identificar, por meio das proposições gerais, conjuntos de sugestões, suas semelhanças e divergências, que permitem mapear as redes de interesses em torno das propostas de reforma educacional.

Os atores são unânimes no reconhecimento da expansão quantitativa do sistema nos últimos quarenta anos, apesar do arrefecimento nos anos 80 a meados da década de 90, no entanto, identificam que a taxa de escolaridade líquida ainda permanece muito baixa sob qualquer comparação internacional.⁹⁶ Outra concordância residia no fato que o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) alcançou a universalização do ensino fundamental e o ensino médio teve seu acesso ampliado, no entanto, a conclusão comum é

⁹⁶ A taxa de escolaridade líquida é a razão entre estudantes de 18 a 24 anos que estão matriculados na educação superior e a população nesta faixa etária. Os dados estão disponíveis no capítulo IV.

que a educação superior ainda mantém-se bastante elitizada. A ausência de democratização reside na baixa qualidade da educação básica pública, que impede o acesso à educação superior oficial ou ao ensino privado de melhor qualidade.

A convergência no diagnóstico encerra-se nesse ponto. Segundo a interpretação dos atores como ABMES, BIRD, UNESCO, enquanto, por um lado, os estudantes oriundos das camadas mais abastadas que estudam nas melhores escolas privadas têm acesso à educação superior pública, por outro, os alunos provenientes das camadas mais empobrecidas frequentam escolas públicas e, quando conseguem alcançar o nível superior, o fazem por meio do segmento privado de baixa qualidade. Portanto, o ingresso das camadas mais pobres e a continuidade da trajetória ascendente do segmento privado estão limitados pelas dificuldades econômicas de sua clientela. Por sua vez, em visão oposta, os atores como ANDIFES, ANDES-SN e UNE identificam a dificuldade do acesso desta população à baixa quantidade de vagas nos cursos noturnos públicos dado o financiamento estatal insuficiente.

O aspecto central de discórdia envolve a própria definição da educação superior. Por um lado, o ator defensor dos interesses das IES privadas, ABMES e o organismo multilateral BIRD consideram a educação superior como um bem privado⁹⁷ e, por este motivo deve ser oferecido por estabelecimentos particulares e seu serviço deve ser cobrado, uma vez que o retorno da escolaridade é individual. Por outro lado, os três atores ANDIFES, ANDES-SN e UNE afirmam, de forma veemente, em seus documentos, a convicção do caráter público deste nível educacional, e, por sua vez, a inexistência de cobrança por seu uso. Ainda há uma terceira interpretação proveniente da ABRUC, do CRUB e da UNESCO, a qual considera a educação superior como bem público que pode

⁹⁷ Para o Banco Mundial, a educação superior apresenta três condições microeconômicas que a tornam um bem privado: rivalidade (oferta limitada), exclusividade (frequentemente obtível por um preço), e a rejeição (não é demandado por todos). Além disso, os consumidores de educação superior são relativamente bem informados e os provedores são normalmente mal informados – condições que são ideais para que as forças de mercado operem. (Johnstone, Arora; Experton, 1998). Entretanto, no documento de 2003, ocorre importante modificação interpretativa do banco, que passa a compreender a educação superior como central “... na criação de capital humano como também em suas dimensões cruciais tanto humanísticas como de construção de capital social, e seu papel como um importante bem público global.” (World Bank, 2003, p. xix – tradução nossa).

ser oferecido por estabelecimentos estatais ou por organismos públicos não governamentais. Sob tal visão, o financiamento da União poderia ser destinado a ambas.⁹⁸

No bojo da definição sobre a educação superior, é possível identificar a percepção dessemelhante dos atores a respeito do papel regulatório do Ministério da Educação. Dois posicionamentos são bastante polarizados. A ABMES (1997), como legítima representante das instituições privadas, faz questão de criticar em seus documentos oficiais o que considera um demasiado intervencionismo estatal dado pela multiplicidade de normas legais oriundas do MEC – excesso de burocracia, de requisitos para abertura de instituições ou cursos – que se tornam entraves ao crescimento/diversificação da oferta privada. Segundo a entidade, o exagerado aparato regulatório do MEC cria barreiras à inovação e à competitividade dos estabelecimentos lucrativos. Em contraposição, a UNE e o ANDES-SN atribuem a proliferação de IES particulares de baixa qualidade à ausência de intervenção estatal e requerem que o MEC fiscalize e regule o funcionamento da rede privada,⁹⁹ tendo como parâmetro de referência o modelo do segmento público e não as regras de mercado, de modo a garantir a observação dos critérios de qualidade, bem como da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Há ainda uma terceira opinião assumida pelo BIRD, a qual se propõe uma redefinição do papel de controle direto exercido sobre a educação superior, mediante sua substituição pelas atividades de planejamento e regulação, de modo a proporcionar um “ambiente de políticas favoráveis”, cujos eixos centrais são: “1) o estabelecimento de um marco coerente de políticas; 2) maior apoio aos incentivos e mecanismos orientados pelo mercado para aplicar as políticas e 3) maior autonomia administrativa das instituições públicas.” (World Bank, 1995, p. 10 – tradução nossa).

⁹⁸ Distanciando-se das duas perspectivas opostas, nos manuais de finanças públicas, a educação se enquadra teoricamente como um tipo de bem misto ou semi-público. Embora, sejam válidos os princípios da exclusão e da rivalidade, a educação tem sido ofertada pelo setor público, à medida que os benefícios pessoais transbordam para a sociedade na forma de externalidades positivas. Ver a este respeito: Musgrave; Musgrave (1980) e Rezende (2001).

⁹⁹ A título de exemplificação destaca-se trecho da publicação da UNE, o qual há necessidade de criação de regras rígidas, a fim de evitar “... o funcionamento de “escolões” de terceiro grau – instituições que amontoam seus alunos em sala de aula, não oferecem qualquer estrutura de apoio didático como laboratórios e bibliotecas e desconhecem as palavras “pesquisa” e “extensão”...” (UNE, 2004, p. 10).

Na próxima seção, a intenção é mapear o posicionamento dos atores sociais a respeito do formato do processo expansivo para a educação superior. Pretende-se explicitar as diversas concepções sobre quem deveria ser o protagonista do fenômeno e de que maneira este seria materializado.

I.3.1. Debate em Torno da Expansão na Educação Superior

Diante da divergência interpretativa sobre o fenômeno educacional no nível superior, as propostas dos atores sociais para resolver a questão do incremento de vagas também se apresentam bastante díspares. Em linhas gerais, do lado da oferta educacional os pontos de debate acerca da expansão de matrículas abrangem: a) a diversificação de cursos e programas; b) a diferenciação institucional; e c) o incremento de vagas noturnas.

Já, pelo lado da demanda estudantil, há o objetivo comum entre os atores de buscar a equidade no acesso – igualdade de oportunidades para entrada na educação superior – embora, ocorra divergência quanto às formas de resolver o problema e seus possíveis resultados. As matérias de discussão são: a) o relaxamento de critérios de admissão e b) as políticas afirmativas para as camadas mais pobres.

O primeiro ponto de debate envolve a diversificação de cursos e programas. O tema demarca posicionamentos bastante polarizados. Os atores defensores dos interesses das IES privadas – a ABMES e a ABRUC e o CRUB – acreditam que o caminho para permitir o acesso às camadas mais pobres é a criação de cursos/programas de curta duração para novas carreiras profissionais, para técnicos ou tecnológicos, cujo objetivo é encurtar o tempo entre a formação acadêmica e o mercado de trabalho. Estes atores apregoam que tais cursos sejam de curta duração e ministrados em estabelecimentos privados. Segundo eles, a vantagem reside na flexibilidade institucional, uma vez que as IES apresentam adaptação rápida a mudanças na procura, relacionadas ao aumento ou à queda de diferentes áreas de estudo, assim como às mudanças na composição das aptidões – novas profissões nos níveis tecnológicos e administrativos – procuradas pelo mercado de trabalho. Essa posição é reforçada pela visão dos organismos multilaterais que reconhecem a tendência positiva à diferenciação institucional na educação superior – caracterizada pela constituição de

programas de estudos breves e de sistemas de ensino a distância – cujos fatores explicativos residem nas necessidades recentes do mercado de trabalho e na diversidade do público estudantil.¹⁰⁰ Quanto a este último, a ANDIFES associou-se aos demais atores acima citados em defesa dessa modalidade de ensino, cujo argumento baseia-se na necessidade de alcançar uma clientela que está fora do sistema educacional e tem dificuldades em frequentar um curso presencial, como, por exemplo, a formação de professores em exercício, aqueles trabalhadores que exercem suas atividades em regime de turno, os presidiários e as pessoas com grandes limitações de locomoção.

Em visão diametralmente oposta a diversificação de cursos, as entidades representantes dos interesses do segmento federal, o ANDES-SN, a UNE e a ANDIFES assumiram um posicionamento contrário à criação de cursos não tradicionais considerados por eles de baixa qualidade. As críticas repetidamente usadas por estes atores são que os novos cursos promoveriam um aligeiramento que comprometia a formação necessária; o vínculo direto e excessivo entre o ensino e às exigências do mercado de trabalho traria consequências deletérias para uma formação acadêmica mais sólida e para a cidadania; e as modalidades preferencialmente ofertadas em instituições privadas desprovidas de pesquisa não preparavam profissionais plenos para assumirem os melhores postos de trabalho. Os cursos a distância também foram alvo de censura desses atores, com exceção da ANDIFES, cujo argumento reside na sua proliferação desmedida e na ausência de regulamentação.

O segundo ponto de debate consiste na diferenciação institucional. Novamente, o assunto gerou muita polêmica. O Banco Mundial, nos documentos publicados em 1994 e 1998, mostrava-se bastante otimista quanto ao papel do segmento particular lucrativo no processo de diversificação de cursos.¹⁰¹ Segundo o banco, este fenômeno traz novos fornecedores privados e instituições não universitárias mais inovadoras, pois estas não têm uma história institucional para superar, o que estimularia o aumento da concorrência,

¹⁰⁰ O Banco Mundial afirma que, no caso brasileiro, merece destaque a flexibilidade curricular, uma vez que esta possibilitou a formatação de instrumentos inovadores de diferenciação de cursos e instituições, tais como, os cursos sequenciais e os centros universitários (World Bank, 2000b).

¹⁰¹ Há dois tipos de diferenciação: horizontal e vertical. A diversificação vertical refere-se à proliferação de tipos de IES, tais como, politécnicos, escolas profissionais, institutos comunitários, enquanto que a horizontal se trata de IES lucrativas, não lucrativas e filantrópicas. O ensino à distância é um exemplo de diferenciação vertical e horizontal.

gerando um impacto positivo em termos da melhoria da qualidade. No entanto, este chama a atenção que a diversificação não deve ocorrer de forma caótica e não planejada, pois os resultados podem ser a deterioração da qualidade média e o incremento das desigualdades. No documento conjunto com a UNESCO, publicado em 2000, é possível identificar uma postura ainda mais cautelosa. O posicionamento tornou-se diferente dos documentos anteriores do banco, ao afirmar que, em países em desenvolvimento, os mercados podem não funcionar bem, quando o acesso está limitado pelo rendimento, pois excluem estudantes potencialmente capazes e prejudicam a qualidade do corpo estudantil. A frágil informação do mercado – que poderia ser traduzida no conceito de assimetria de informações – dilui a competição, permitindo a permanência de frágeis e exploradoras instituições, impedindo a entrada de novos concorrentes dinâmicos.¹⁰²

A defesa da diferenciação institucional pelos organismos multilaterais foi acompanhada do alerta para o perigo do relaxamento da regulação estatal para a qualidade no ensino ofertado. Isto se explicita na seguinte passagem:

O argumento de que as forças de mercado assegurarão qualidade desejável é simplista. As instituições privadas recebem muitas vezes subsídios públicos através de dedução de impostos em contribuições financeiras ou em doações de instalações físicas provenientes de fontes públicas, ou pela aceitação de estudantes cujas propinas são financiadas pelo governo. Na medida em que a concorrência é liderada somente pelos custos, ela pode conduzir ao financiamento da educação de baixa qualidade. (World Bank, 2000a, p. 43).

Os organismos multilaterais reconhecem que o processo de diferenciação institucional levou ao surgimento crescente de novos provedores privados virtuais e não tradicionais, e, por isso, segundo eles, torna-se necessário criar regras de conduta e garantias para proteger os estudantes da oferta de baixa qualidade e dos provedores fraudulentos, bem como manter a soberania nacional quanto às políticas educacionais, sem, entretanto, criar barreiras rígidas ao ingresso no mercado educacional.¹⁰³

¹⁰² O texto do World Bank (2000a) alerta para a atuação de universidades de “*franchising*”, nas quais a universidade matriz se estrutura de acordo com os padrões do país de origem, mas oferece uma educação padronizada através dos seus programas franqueados nos outros países. “... A instituição patrocinadora, principalmente, nos Estados Unidos ou na Europa, tem muitas vezes um “nome de prestígio” e está motivada por ganhos pecuniários, e, não pela difusão da excelência acadêmica pelos países em desenvolvimento.” (World Bank, 2000a, p. 58).

¹⁰³ Nos textos do Banco Mundial e da UNESCO publicados em 2003, pela primeira vez, ambos mencionaram, com certa preocupação, o papel desempenhado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), na tentativa de reduzir as barreiras

É importante lembrar que a despeito das críticas e das ponderações, o Banco Mundial e a UNESCO consideram o processo de diferenciação institucional inevitável, logo, utilizam, ao longo dos seus textos, o termo educação pós-secundária como um sinônimo de educação superior, pois, ambos levam em conta a diversificação de cursos, programas e instituições. A sutil alteração semântica, mas, com forte apelo simbólico, pode ser observada nos títulos e no conteúdo das publicações. O termo “*higher education*” usado pelo BIRD nos textos 1994, 1998 e 2000a foi substituído, no documento de 2003, por “*tertiary education*”.¹⁰⁴

Enquanto a ABMES mostrou-se incondicionalmente favorável às instituições lucrativas, bem como a criação de instituições não universitárias, a ABRUC fez questão de demarcar seu posicionamento em prol das IES não lucrativas submetidas ao modelo universitário, e, o CRUB manteve-se neutro no assunto. Novamente, o julgamento dos atores ANDES-SN, a UNE e a ANDIFES sobre a diferenciação institucional foi bem mais severo. A existência de um modelo empresarial foi desaprovada, pois acreditam que serviriam apenas aos desígnios do mercado, sem qualquer preocupação com a qualidade do ensino. Diferente dos organismos internacionais que reconhecem a debilidade e defendem a regulação pelo Estado, esses atores repudiam com grande frequência a permissão de funcionamento às empresas educacionais pelo Poder Público. Quanto ao modelo não universitário, a postura desses atores é ainda mais crítica, à medida que rompia com dois princípios fundamentais consagrados pela Reforma Universitária de 1968 e pela Constituição Federal de 1988, que caracterizam o padrão universitário: a autonomia e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O terceiro ponto de debate diz respeito à proposta de incremento de vagas via cursos noturnos. Embora exista consenso entre os atores sociais na necessidade e urgência de tal medida, a divergência sobrevém no tipo de instituição que deve conduzir o processo.

comerciais nacionais, ao estabelecer, através do *General Agreement on Trade in Services* (GATS) ou Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, que a educação superior passaria a fazer parte da lista de bens e serviços comercializáveis.

¹⁰⁴ Neste, o Banco Mundial passou a adotar a definição da OCDE, bastante abrangente, de educação terciária como “*um nível ou uma etapa de estudos posteriores a educação secundária. Ditos estudos conseguem-se em instituições de educação terciária, como universidades públicas e privadas, institutos de educação superior e politécnicos, assim como em outros tipos de contextos como escolas secundárias, locais de trabalho, ou cursos livres através da tecnologia da informação e grande variedade de entidades públicas e privadas.*” (World Bank, 2003, p. ix – tradução nossa).

Os atores defensores dos interesses dos estabelecimentos particulares, ABMES e ABRUC e os organismos multilaterais BIRD e UNESCO creem na continuidade da expansão privada no período noturno. O argumento central é que os estudantes de baixa renda devem frequentar, na sua maioria, as aulas à noite, de preferência em cursos de curta duração, já que trabalham durante o dia no sustento de suas famílias e necessitam com urgência do diploma de nível superior para melhor inserção no mercado de trabalho.

Por sua vez, a UNE, o ANDES-SN, a ANDIFES e o CRUB defendem que a saída para ampliar o ingresso da população carente dá-se através do incremento de cursos noturnos em estabelecimentos públicos federais. Ademais, a UNE preocupa-se com o preenchimento de vagas ociosas decorrentes de desistência/abandono dos cursos públicos.¹⁰⁵ Excetuando-se o CRUB, os demais são enfáticos ao afirmar que apenas o ensino público, gratuito e de qualidade pode ser um poderoso instrumento de mobilidade social, revertendo uma situação de desigualdade social e educacional. É evidente que o CRUB, por representar os reitores de instituições públicas e privadas, não pode se posicionar claramente sobre a preferência relativa à natureza institucional, bem como sobre a gratuidade na oferta educacional. Isto não significa a inexistência de debate no interior da entidade, mas, um equilíbrio de forças e a ausência de poder hegemônico.

Após a discussão dos atores em torno das propostas e sugestões para expansão de matrículas por meio do incremento na oferta, torna-se relevante abordar os posicionamentos a respeito da ampliação do acesso através de medidas direcionadas à demanda estudantil.

Como já mencionado, havia um reconhecimento generalizado na sociedade brasileira de que a universalização do ensino fundamental e o incremento significativo de matrículas no ensino médio público foram concretizados ao longo da década de 90. Além disso, parece ser consenso que tais fenômenos não foram acompanhados de um padrão mínimo de qualidade da educação básica pública que possibilitasse o acesso à educação superior. Mais do que isso, a expansão de vagas/instituições na educação superior ocorrida durante as décadas de 60/70 que se repetirá a partir de meados dos anos 90, não conduziu a

¹⁰⁵ Entre outras medidas, a organização propõe a flexibilidade na transferência de alunos das IES privadas para as públicas, levando-se em conta critérios sociais. (UNE, 2004).

democratização do ponto de vista das camadas mais pobres e dos grupos étnicos historicamente discriminados. Na verdade, os atores sociais admitem, de forma unânime, que o crescimento foi acompanhado por uma crescente desigualdade no ingresso na educação superior.

Os dois organismos multilaterais reconhecem a desigualdade educacional presente nos países em desenvolvimento, porém, sob duas concepções diferentes. A UNESCO alerta que esta situação contraria o princípio constante do artigo 26, parágrafo 1º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no qual afirma que *"todos têm direito à educação"* e que *"o acesso à educação superior deve ser igual para todos, de acordo com os respectivos méritos"*. (UNESCO, 1998, p. 45 – tradução nossa). Em outras palavras, o acesso à educação superior *"...não pode admitir qualquer discriminação baseada na raça, sexo, língua, religião ou considerações econômicas, culturais ou sociais, nem de deficiências físicas."* (UNESCO, 1998, p. 23 – tradução nossa).¹⁰⁶ A desigualdade no acesso também é diagnosticada e criticada pelo BIRD, porém, este não advoga qualquer princípio humanitário, mas enfatiza o mecanismo poderoso da educação superior para a mobilidade vertical, no qual os mais talentosos progridem independente de sua origem social. Ademais, para o Banco a busca da equidade no acesso à educação superior é importante, pois traz resultados positivos em termos de eficiência econômica, de justiça e estabilidade social.

O primeiro passo imprescindível que é defendido por todos os atores para democratizar o acesso consiste no incremento qualitativo da educação básica pública, pois permite que a concorrência entre os alunos ocorra em igualdade de condições, independente da origem socioeconômica. No entanto, a medida torna-se necessária, mas não é suficiente como única garantia de democratização, ao passo que o estoque de concluintes no ensino médio tem crescido e o acesso à educação superior ainda é bastante restritivo.¹⁰⁷ Isto posto,

¹⁰⁶ Catani; Oliveira (2002) fazem uma crítica pertinente quanto à obediência ao princípio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, constante do documento da UNESCO (1998) no que tange ao acesso à educação superior com base no mérito ou na capacidade individual. Segundo eles, *"...há um claro reforço da idéia liberal dos dons, talentos e capacidades naturais, em que pese a orientação democrática da Unesco. É preciso lembrar, com Rousseau, que a causa da desigualdade entre os homens é uma construção social e que, portanto, as capacidades individuais são parte desse processo. Nem tudo pode ser considerado fruto das desigualdades físicas e naturais, ou seja, um dote de nascença ou uma doação divina."* (p. 78).

¹⁰⁷ Não será feito o aprofundamento sobre a melhoria na qualidade da educação básica pública, pois o tema não faz parte do escopo da tese.

é possível discriminar dois pontos de discussão sobre medidas para estimular o acesso via demanda: o relaxamento nos critérios de admissão e as políticas afirmativas.

As alterações para facilitar a entrada no nível superior foram objeto de reflexão dos atores sociais. Há certo consenso que o sistema de admissão por meio dos exames vestibulares deveria ser superado. No entanto, as críticas e sugestões endereçadas a esse modelo são muito diversas. Na agenda do ANDES-SN, bem como da UNE, constava como uma bandeira histórica a extinção progressiva do vestibular, já que sua existência justificava-se pelo fato que o direito à educação não é assegurado pelo Estado, enquanto seus critérios de seleção apresentavam forte viés reprodutor das desigualdades sociais. A proposta alternativa das duas entidades consistia na sua substituição por políticas públicas que selecionariam os estudantes junto às escolas oficiais. A ABMES também se mostra favorável à flexibilização no ingresso, na medida em que possibilita liberdade de escolha a suas mantenedoras para combinarem, de forma mais conveniente – menos dispendiosa e/ou mais simplificada – mais de um formato seletivo. Já o Banco Mundial é lacônico sobre o tema, repetindo, sucessivamente, em seus documentos que a democratização do acesso deveria ocorrer por meio de um sistema no qual coexista a oferta de ensino de elite com o ensino de massas, bem como pela combinação da “tolerância na entrada com o rigor na saída”. Em outras palavras, o banco defende o uso de critérios flexíveis no ingresso associados à avaliação rigorosa ao longo do curso.

Mais do que isso, a ideia chave reveste-se de uma análise mais contundente na publicação do banco sobre o caso brasileiro. O vestibular é criticado tanto por seu caráter excludente mediante os altos custos de preparação e as dificuldades de acesso aos grandes centros urbanos, onde os exames são aplicados, como por não ter abrangência nacional e cujo intuito é medir o conhecimento sobre um determinado currículo baseado em memorização. Logo, o BIRD (2000b) sugere que os critérios de ingresso levem em conta o conhecimento adquirido no ensino médio, combinando o resultado dos exames finais anuais e uma prova nacional para medir o desempenho dos pleiteantes. A proposta do Banco envolve avaliar, sob os critérios standardizados nacionais, os conhecimentos gerais e as habilidades cognitivas dos estudantes.

Outro tipo de instrumento aventado de forma unânime pelos atores sociais como política de democratização do acesso à demanda é o uso de políticas afirmativas. Ainda assim, é possível vislumbrar divergências de interpretações quanto aos possíveis resultados obtidos. Estas políticas estão presentes no rol de proposições dos organismos multilaterais. Vale ressaltar a visão do Banco (1995) sobre o tema, quando propõe que “*a maneira mais direta de aumentar a representação dos grupos desfavorecidos na educação superior consiste em empregar critérios de admissão meritocráticos, como, por exemplo, reduzir as exigências, outorgar pontos adicionais nos exames de admissão, impor cotas de ingresso e utilizar a combinação desses sistemas.*” (World Bank, 1995, p. 88 – tradução nossa). Apesar da sugestão, o BIRD é cauteloso quanto à sua adoção, visto que a “*ação afirmativa constitui uma intervenção social controvertida e complexa, cujos resultados são incertos. Cabe notar que são muito poucas as investigações que estão adiantadas sobre a eficácia dessas práticas ou de seu impacto preciso em estudantes e instituições, assim como na sociedade em geral.*” (World Bank, 2003, p. 64 – tradução nossa). Mais do que isso, a entidade pondera que estes critérios estão repletos de dificuldades. “*Podem representar custos elevados de eficiência internos, especialmente no qual a qualidade da educação secundária é muito variável.*” (World Bank, 1995, p. 88 – tradução nossa).

Dentre as políticas afirmativas, o estabelecimento de reservas de vagas sob o formato de cotas raciais e/ou sociais como principal instrumento de inclusão no nível superior, cujo objetivo é corrigir distorções históricas em um país escravista, torna-se ponto de polêmica entre os atores representantes dos interesses das IFES. Enquanto a UNE é favorável, sem restrições, a esse tipo de política pública, bem como a reserva de vagas a deficientes físicos nas instituições federais (UNE, 2004a), a ANDIFES alerta que esta não deve ser a única modalidade de inserção no sistema, mas deveria ser combinada com a ampliação de vagas no turno noturno (ANDIFES, 2005).¹⁰⁸

A percepção diversificada sobre as maneiras de incrementar a oferta e de ampliar o acesso via demanda na educação superior estão associadas a pontos de vista

¹⁰⁸ No momento, o Projeto de Lei nº 3.627/04 que prevê 50% para cotas sociais e raciais foi arquivado e outro que estabelece 10% de vagas para deficientes físicos nas instituições federais encontra-se no Congresso Nacional. O debate sobre o tema entre os estudiosos, os políticos e os atores sociais é bastante acalorado e divide opiniões a respeito da igualdade de acesso e do mérito acadêmico.

diferentes a respeito do equacionamento da questão do financiamento à atividade educacional, cujo quadro crônico de restrição fiscal do governo federal brasileiro é de conhecimento geral. Na próxima subseção, procura-se explicitar as diversas visões dos atores sociais acerca da maneira pela qual o financiamento estatal deveria ser direcionado à oferta educacional, assim como à demanda estudantil.

I.3.2. Debate em Torno do Financiamento da Educação Superior

O principal ponto de concordância encontrado na “fala dos atores” envolve o reconhecimento de que a expansão da educação superior vem acompanhada da discussão a respeito do financiamento estatal. No entanto, a polêmica central reside no diagnóstico de se existe ou não necessidade de ampliar os recursos orçamentários para este fim.

Para os atores como ABMES e ABRUC havia uma preocupação quanto à possibilidade de receber recursos orçamentários, com manifestações públicas de seus dirigentes sobre a ineficiência e iniquidade proveniente das IFES. No entanto, o ator que se deteve a uma análise mais detalhada sobre financiamento à educação superior foi o Banco Mundial, inclusive, com uma publicação exclusiva sobre o tema. Não é à toa que sua situação, como grupo financeiro internacional, conferiu-lhe a capacidade técnica/financeira, bem como seu corpo de especialistas e consultores forneceram-lhe o embasamento teórico que justificou seu posicionamento na Arena da Educação Superior.

O Banco Mundial chama a atenção para o fato de que a expansão da educação superior nos países em desenvolvimento tem ocorrido em meio a restrições fiscais e a redução dos gastos por estudante. Mas, destaca a responsabilidade institucional desses países pelo uso ineficiente dos recursos públicos, sem qualquer ponderação ou justificativa, materializada na baixa relação estudante/docente, em serviços subutilizados, em duplicação de programas, em altas taxas de deserção e repetência e na elevada proporção do orçamento destinado aos gastos não educacionais, como moradia, alimentação e outros serviços subvencionados para os estudantes. Isto posto, o ator defende a não ampliação da disponibilidade de recursos públicos, por se tratarem de gastos sociais regressivos, já que em muitos desses países as questões do acesso, equidade e qualidade nos níveis primário e

secundário ainda não foram resolvidas de forma adequada. A justificativa apresentada nos documentos de 1995 e 1998 reside no argumento de cunho econômico que as taxas de rentabilidade social dos investimentos em educação primária e secundária serem, em geral, superiores aquelas obtidas com a educação superior¹⁰⁹ e os investimentos da educação básica poderiam melhorar a equidade porque tendem a reduzir as desigualdades de ingresso. Alega-se que cada país deveria encontrar um equilíbrio adequado no acesso a recursos entre os três subsetores da educação, prestando atenção às taxas de rentabilidade social relativas de cada nível e também aos aspectos complementares que existem entre os três níveis educacionais.¹¹⁰

É importante salientar a existência de uma clara divergência interpretativa entre os organismos multilaterais. A UNESCO julga a estimativa baseada na taxa de retorno calculada em termos da relação custo-benefício sujeita a sérias limitações metodológicas e a considera uma visão reducionista do valor da educação superior, pois desconsidera seu papel na construção da Nação, seu valor social e seu alcance para uma sociedade mais aberta, justa e democrática. Como já salientado neste capítulo, na publicação conjunta World Bank/UNESCO (2000a), o Banco faz uma *mea culpa* a respeito da interpretação baseada na taxa de retorno ao reconhecer que os argumentos econômicos tradicionais estavam baseados numa compreensão limitada da contribuição das instituições de ensino superior, pois os estudos basilares da interpretação do BIRD consideravam somente as pessoas educadas como valiosas por suas maiores remunerações e rendimentos fiscais delas extraídos. O documento passa a enfatizar outros efeitos econômicos da educação superior na sociedade, tais como: pessoas educadas transformam-se em empreendedores econômicos e sociais e são vitais para criarem um ambiente no qual o desenvolvimento econômico é

¹⁰⁹ A partir das técnicas desenvolvidas nos anos 70, focalizadas na diferença entre rendimentos médios anuais de pessoas com diferentes níveis educacionais e nas taxas de retorno social e privado, chegou-se a conclusão que a educação superior oferecia retornos privados e sociais mais baixos que a educação primária, e, como aquela absorve um investimento muito superior a essa, concluiu-se que o interesse público no ensino superior era substancialmente mais baixo que no ensino primário. Tal argumentação tornou-se uma justificativa poderosa para a focalização do investimento educacional público no nível primário pelos doadores e financiadores internacionais, inclusive pelo Banco Mundial que influenciou os demais na escolha da educação primária e secundária como instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico e social.

¹¹⁰ De forma bem mais comedida, o documento da UNESCO (2003) faz, novamente, menção à análise da “taxa de retorno” usada por uma “visão anterior” como justificativa para atribuir à educação superior uma “posição modesta na lista de prioridades”. Todavia, a entidade afirma que tal interpretação foi superada não por sua validade empírica, mas, porque as modernas “sociedades do conhecimento” imputam maior grau de importância ao nível superior.

possível; bom governo, instituições fortes e infraestrutura adequada formam o clima para os negócios prosperarem; a pesquisa acadêmica tem forte impacto sobre a economia nacional.¹¹¹

Em publicação mais recente que se referente à análise do caso brasileiro (World Bank, 2000b), o Banco assumiu uma postura mais cautelosa e passou a admitir a necessidade em aumentar o financiamento estatal para suas instituições, entretanto, manteve a percepção acerca da dificuldade em ampliar os fundos públicos mediante a situação econômica brasileira e ao gasto orçamentário relativamente alto direcionado à educação superior. Nesta linha, o Banco Mundial propôs que os países adotassem uma distribuição equilibrada de recursos orçamentários entre os níveis educacionais, reconhecendo a existência de complementariedade entre eles, bem como o papel de suporte da educação superior fornecido aos níveis primário e secundário que reforçam as externalidades econômicas (World Bank, 2003).

Apesar da crítica metodológica feita pela UNESCO ao BIRD, a entidade também admite que a expansão da educação superior não deveria vir acompanhada pelo crescimento proporcional da despesa pública. Na verdade, adverte que a queda nos recursos públicos e a hegemonia das ideias econômicas minimizaram a importância do Estado para a educação superior. Observa ainda, de forma concomitante, o aumento no financiamento privado e o compartilhamento dos custos com aqueles diretamente beneficiados, bem como o estreitamento de relações com o mundo econômico. No entanto, o organismo multilateral alerta para o perigo de uma política radical de separação entre o Estado e a educação superior, assim como para a excessiva comercialização das atividades educacionais. A Declaração Mundial (UNESCO, 1998) – reafirmada no documento de 2003 – embora reconheça a necessidade da contribuição de todos os interessados, sustenta, em visão

¹¹¹ Neste ponto, é possível perceber que, embora, o Banco Mundial continue se apropriando da Teoria do Capital Humano quanto à relação entre produtividade marginal do trabalho e renda, o arcabouço teórico foi ampliado a partir dos pressupostos da teoria do crescimento endógeno, bem como da abordagem neo-institucionalista econômica. Sobre clima de investimentos, consultar página do BIRD: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/ICLP/0,,menuPK:461190~pagePK:64156143~piPK:64154155~theSitePK:461150,00.htm> e o texto “A Better Investment Climate for Everyone” (2004). Em: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf Sobre as duas perspectivas teóricas mencionadas acima consultar, respectivamente: Lucas (1988) e North (1990).

divergente do BIRD, que o Estado deve conservar sua função essencial no financiamento e que a educação superior não deve ser moldada pelas exigências do mercado.¹¹²

Essa posição é compartilhada pela UNE, pelo ANDES-SN e pela ANDIFES por entenderem que o fundo público deveria ser ampliado e direcionado, exclusivamente, ao segmento federal.

A partir dos diagnósticos explicitados pelos atores sociais, por vezes, bastante polarizados, é possível mapear as sugestões debatidas por eles sobre o financiamento estatal direcionado para oferta e demanda no nível superior. Quanto à oferta, é possível agrupá-las em três tipos a) racionalização administrativa das instituições federais; b) diversificação das fontes de financiamento para as instituições públicas; c) direcionamento de recursos às IES privadas. No que tange à demanda educacional, quatro mecanismos apareceram nas propostas dos atores sociais: a) gratuidade e a assistência estudantil como instrumentos de financiamento à demanda pelo segmento federal; e b) concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo aos alunos matriculados em instituições particulares.

No que concerne ao primeiro ponto da agenda, destaca-se novamente o posicionamento do Banco Mundial, no qual deixou claro que o problema não é a insuficiência de recursos federais, mas, sim, a má gestão das verbas recebidas, consideradas pelo banco, na maior parte dos casos, o *único* e maior obstáculo para se atingir uma educação superior mais vigorosa. Logo, propõe a melhoria na distribuição de recursos limitados, através da racionalização dos gastos por meio de dois mecanismos: mudanças na operacionalidade do financiamento da União junto aos estabelecimentos oficiais e alterações na estrutura de gastos suportados pelo orçamento federal.

O banco faz uma crítica severa ao uso do orçamento negociado entre o governo e suas instituições, por julgá-lo desestimulante ao funcionamento eficiente e a melhoria da qualidade, bem como de difícil ajuste na distribuição de recursos financeiros diante de circunstâncias mutáveis. A sugestão é que, a fim de incentivar a planificação institucional,

¹¹² O posicionamento da UNESCO quanto à escassez de recursos públicos e à diversificação de fontes de financiamento é semelhante ao do Banco Mundial, com ressalva apenas ao conteúdo retirado da Conferência Regional de 1996 realizada em Havana amplamente identificado com os problemas regionais. A sugestão é que as instituições encontrem fontes adicionais *públicas* de recursos novos – impostos, incentivos ou instituir tributo sobre certas transações financeiras – bem como acesso a novo sistema de financiamento por meio das instituições financeiras nacionais. (UNESCO, 1996).

os fundos para operações deveriam ser recebidos na forma de somas globais ou estarem sujeitos a poucas restrições para transferência de fundos de um tipo de gasto para outro. Propõem-se ainda regras orçamentárias e contábeis transparentes e flexíveis, para que as instituições públicas possam transpor os saldos financeiros de um ano para o próximo ou transferirem fundos de uma categoria orçamentária às demais.

Desta forma, na concepção do BIRD compartilhada pela UNESCO, a melhor solução é o abandono dos orçamentos negociados, sob o argumento que se baseiam, no geral, em tendências históricas e influências políticas e propõe a sua substituição por um modelo de financiamento mais adequado, baseado no desempenho das instituições educacionais. Mas, apenas o banco se ocupa em ser mais específico, como consta na seguinte passagem:

uma forma mais transparente e objetiva de distribuir os fundos correspondentes aos gastos recorrentes utiliza uma fórmula de cálculo que vincula a quantidade de recursos gastos em insumos tais como o número de estudantes ou professores com algum indicador de desempenho institucional, por exemplo, o número de estudantes graduados. (World Bank, 2003, p. 105 – tradução nossa).

O Banco Mundial discorre sobre os prós e contras de três tipos de financiamento adotados pelos países da OCDE e que poderiam ser utilizados pelos países em desenvolvimento. Estes são baseados nos critérios de insumos, produtos e qualidade. O primeiro apoia-se em uma fórmula que combina o número de matrículas e os custos unitários e utiliza coeficientes e ponderações, a fim de proporcionar incentivos para a distribuição interna de recursos. O banco considera que este modelo não estimula a eficiência à medida que o governo compensa as instituições pelos gastos realizados. O segundo modelo relaciona-se a eficácia na formação de graduados, cujo objetivo é combater os fracassos e as repetências. Este modelo também é criticado, pois pode criar perturbações nas atividades de ensino e pesquisa ao se preocupar com o número de graduados e não com a qualidade do ensino ofertado. O terceiro, preferido pelo organismo internacional, cujo caso exemplar é o modelo chileno, consiste no pagamento de subsídios financeiros feito pelo governo aos alunos mais bem classificados no exame de aptidão realizado anualmente para a totalidade dos egressos das escolas secundárias. O objetivo é estimular a concorrência entre as instituições – públicas e privadas – para melhoria da

qualidade, atraindo assim, os estudantes mais bem preparados. Para isso, é necessário colocar à disposição do público informações e avaliações estandardizadas dos diferentes programas das instituições. (World Bank, 1995). Isto posto, independente do critério adotado, presume-se que o BIRD crê como essencial o estabelecimento de vínculo estreito entre financiamento e a avaliação institucional.¹¹³

Outra maneira sugerida pelo ator para racionalização administrativa das instituições oficiais envolve uma profunda alteração na estrutura de gastos suportados pelo orçamento federal. No documento (World Bank, 2000b) atribuem-se os altos custos das universidades federais brasileiras a dois fatores explicativos: um elevado número de pessoal não acadêmico e um generoso sistema de pensões e aposentadorias dos funcionários públicos. Consta-se que em muitos outros países, o pagamento de pensões/aposentadorias não aparece como um custo explícito das instituições, na opinião do ator, estas devem aparecer de forma indireta como pagamentos à seguridade social (empregados ou empregadores) ou diretamente pelo governo ou pela administração da seguridade social. O Banco considera que as deduções dos custos dos hospitais são justificadas, mas as deduções das pensões e dos precatórios não são apropriadas. Portanto, propõe uma nova sistemática para o uso de recursos orçamentários, que exclui os gastos previdenciários dos custos das instituições, e, mais do que isso, defende a extinção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, uma vez que tal medida teria como objetivo a queda no valor custo/aluno,¹¹⁴ a partir do enxugamento de custos administrativos e de pessoal, associados à flexibilização dos contratos de trabalho nas universidades públicas.¹¹⁵

¹¹³ A avaliação é um dos pontos centrais da agenda do Banco Mundial a partir dos anos 90. No documento específico para o Brasil, consta uma análise bastante elogiosa ao modelo constituído sob o Ministério de Paulo Renato de Souza. Para o escopo desse trabalho, é importante reter o posicionamento do BIRD que vincula a avaliação ao financiamento.

¹¹⁴ O documento do Banco Mundial referente ao Brasil (World Bank, 2000b) criticou o elevado custo por aluno no sistema federal (R\$ 14.000,00 por ano) semelhante aos países da OCDE, enquanto a qualidade ofertada não se encontrava no mesmo patamar. Alega ainda que a rigidez no financiamento e na regulação foi responsável por desincentivos no custo-eficiência e na busca da qualidade. Como o financiamento das universidades federais baseia-se no “input”, até recentemente, estas não se preocupam em controlar os custos ou aumentar a produtividade. O tema é envolto em muita polêmica, já que diversos estudos nacionais foram feitos sobre o custo/aluno nas universidades federais e chegam a valores muito diferentes, dependendo dos critérios usados para sua contabilização.

¹¹⁵ A Constituição Federal de 1988 determinou que as entidades federadas editassem seus próprios regimes jurídicos trabalhistas a serem aplicados aos seus servidores públicos. Sendo assim, o Governo Federal instituiu a Lei nº 8112/90, que estabeleceu o regime jurídico único aos servidores públicos civis da administração direta, das autarquias e das

Em contraposição ao discurso do Banco Mundial, a UNE, o ANDES-SN e a ANDIFES defendem, de forma veemente, o modelo universitário que mantém a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Os dois primeiros atores acreditam que o gasto por aluno não seja excessivo, uma vez que nele estão computadas outras despesas, tais como: os recursos destinados aos hospitais universitários, às aposentadorias e pensões dos funcionários e professores e os precatórios. Neste sentido, a proposta é que esses valores sejam excluídos do cálculo, pois não se referem aos gastos de custeio e investimento vinculados à atividade educacional.

Cabe chamar atenção acerca da possível existência de certo consenso entre os atores estatistas e o BIRD no que tange à exclusão de certos itens do cálculo do custo por aluno nas IFES. Mas, na verdade, enquanto os primeiros propõem a retirada do cálculo para fins de contabilização do custo educacional, mantendo-se a cobertura dessas despesas pelo orçamento público, o Banco tenciona eliminá-las dos recursos a serem cobertos pela União.

O segundo mecanismo de financiamento da oferta trata-se da diversificação das fontes de financiamento para as instituições públicas. O tema também é envolto em grande polêmica capitaneada pelo posicionamento do Banco Mundial. Baseando-se nas “experiências internacionais”, o banco faz críticas severas ao sistema de dependência financeira exclusiva da universidade em relação ao governo, cuja existência veio acompanhada de uma substancial autonomia institucional. Na visão do banco, ambos ocultaram um sistema, que foi, sobre muitos aspectos, elitista, “*self-serving*”, e insuficientemente responsável tanto pelos estudantes ou pelos contribuintes. (Johnstone; Arora; Experton, 1998). Por isso, sugere a diversificação como medida bastante benéfica, ao passo que reduz a dependência dos recursos fiscais e, conseqüentemente, propicia queda na vulnerabilidade das instituições estatais às flutuações orçamentárias, ao mesmo tempo em que a participação do financiamento privado torna-as mais sensíveis aos sinais de mercado. Neste sentido, o BIRD propõe como instrumentos de diversificação e estabilidade financeira a formulação de um sistema tributário adequado que estimule as doações de ex-alunos, bem como o fomento às atividades remuneradas, como cursos de curto prazo para

fundações públicas da União. O documento fixou obrigações, direitos e responsabilidades extensivos aos docentes e aos funcionários técnico-administrativos das Universidades Federais.

empresas ou particulares, pesquisas contratadas pela indústria e serviços de consultoria. No documento de 1994, inclusive, o banco sugere que as instituições estatais tenham como meta a geração de renda que suporte 30% dos gastos ordinários através de fontes não governamentais.

Em linha de argumentação oposta, como já mencionado, a UNESCO (1995) não admite uma desvinculação radical do financiamento entre o Estado e suas instituições de educação superior. A crítica, que parece endereçada ao BIRD, alerta para que não seja confundida a liberalização das relações econômicas à necessidade de fomentar “um espírito de empresa” com a ausência de políticas sociais públicas. Da mesma forma, a entidade alerta que a autonomia institucional não deve ser traduzida na obrigação dos estabelecimentos de ensino em buscarem fundos por conta própria.

Esse posicionamento é compartilhado pela ANDIFES, pelo ANDES e pela UNE e congruente com a escolha do modelo expansivo de vagas via segmento estatal, o qual o incremento de verbas orçamentárias deve ser direcionado às universidades federais. Este ponto de vista é acompanhado pelo CRUB, ainda que este entenda que o governo federal deve destinar recursos também às IES comunitárias.¹¹⁶ É importante deixar claro que a autonomia acompanhada do trinômio ensino-pesquisa-extensão constituem as bandeiras fundamentais sob as quais se alicerçam os três primeiros atores do meio acadêmico federal. Para eles, o termo pressupõe a disponibilidade e a liberdade para utilização de fluxo contínuo e vinculado de recursos estatais suficientes para manutenção das IFES. Portanto, não apenas esses repudiam a busca de fontes alternativas de recursos privados como apresentam continuamente sugestões para criação de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Superior, subvinculado a receita de impostos e exigem que o governo federal comprometa-se em atingir um percentual do PIB a ser gasto com educação e a educação superior, em especial.

¹¹⁶ No próprio documento comemorativo dos 40 anos da existência do CRUB, o Conselho admitiu que o caráter hegemônico em defesa das universidades federais deixou de existir e que o desafio recente da instituição é representar nichos específicos de atuação. (CRUB, 2006). Isto fica claro à medida que na contribuição ao Plano Nacional de Educação, o CRUB defendeu, simultaneamente, o apoio e incentivo governamental a instituições comunitárias e recursos necessários às instituições públicas para ampliação da oferta, inclusive, sugerindo a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Superior. (CRUB, 1999).

O terceiro mecanismo de financiamento à oferta refere-se ao direcionamento de recursos às IES privadas. O assunto não é menos controvertido que os anteriores. Na verdade, a disputa de poder a cerca do acesso a verbas públicas torna-se a mais acirrada.

O Banco Mundial ao longo de suas publicações, dentre elas, World Bank (1994) e Johnstone; Arora; Experton (1998) tece inúmeros comentários lisonjeiros aos estabelecimentos privados, fundamentados na reação eficiente e flexível diante das alterações da demanda, bem como na possibilidade de ampliar as oportunidades educacionais com pouco ou nenhum custo adicional para o Estado. Logo, prega o fomento financeiro por parte do governo a estas instituições, uma vez que admite que a disponibilidade de subsídios estatais tornou-se um fator explicativo importante no crescimento da educação superior privada em alguns países, por meio de desoneração fiscal, por subsídios monetários diretos e por concessões subvencionadas de terras. Entretanto, segundo a concepção do Banco, tais medidas não significam subvenção ao setor privado, já que os incentivos financeiros se justificam em nome do aumento da matrícula a um menor custo que o ofertado por suas congêneres estatais.

O banco reforça o argumento em prol dos recursos públicos ao segmento privado, justificado, por uma situação peculiar nos países em desenvolvimento, na qual a demanda por educação privada tende a ser muito elástica em relação ao preço e à renda; sendo assim, torna-se difícil para instituições privadas melhorarem suas instalações, criarem novos programas de estudos de alto custo e aumentarem a proporção de professores em tempo integral sem alterarem a seletividade econômica e o número de estudantes. Isto posto, o governo pode auxiliá-las permitindo que estas fixem suas mensalidades e tenham um grau considerável de autonomia para determinarem a composição de seus estudantes e os tipos de programas acadêmicos ofertados. O organismo multilateral propõe ainda a distribuição equitativa para os segmentos público e privado de doações de capital, de fundos para pesquisas, bem como ao apoio financeiro destinado a melhoria da qualidade.

É importante salientar que apesar da aparente incoerência e contradição nas propostas de financiamento da oferta para os segmentos público e privado, na verdade, o objetivo, em última instância, do Banco Mundial é a busca da eficiência do gasto público,

com economia dos recursos orçamentários, desconsiderando-se as estruturas institucionais diversas e o nível e a qualidade de ensino oferecidos por cada segmento.¹¹⁷

A concepção dos atores defensores dos interesses das IES privadas (ABMES e ABRUC), corroborada pela visão do BIRD, tem como modelo de expansão no nível superior o segmento particular. Logo, a sugestão é que o governo constitua instrumentos financeiros direcionados a esse segmento, seja por meio de recursos diretos e indiretos às IES sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas) ou indiretos às mercantis. Os recursos indiretos à oferta educacional privada podem se materizar por meio da renúncia fiscal exclusiva às não lucrativas, bem como pelo financiamento estudantil e a concessão de bolsas em troca de renúncia fiscal para o conjunto do segmento.

Por sua vez, os atores ANDES-SN, ANDIFES e UNE se opõem a qualquer tipo de aporte de recursos estatais diretos ou indiretos às IES particulares, independente da natureza lucrativa ou não, uma vez que são considerados como desvios, seja por meio da renúncia fiscal seja pelo direcionamento de verbas, já que ambos reduzem o fundo público destinado precipuamente ao segmento federal.

Feito o mapeamento da discussão a respeito do financiamento da oferta, é necessário examinar as propostas de direcionamento de verbas públicas à demanda estudantil. A melhoria no acesso à educação superior está diretamente vinculada ao financiamento da demanda, por isso, torna-se relevante a análise do posicionamento dos atores frente à gratuidade do ensino público e à assistência estudantil, bem como à concessão de bolsas e crédito para o pagamento das mensalidades e outras despesas. Como nos demais temas, identifica-se uma disputa acirrada entre os atores sociais.

A questão sujeita a maior controvérsia trata-se, sem dúvida, da gratuidade nos estabelecimentos oficiais. Polêmica constante nos debates sobre a educação superior no Brasil – a exemplo do ocorrido durante a elaboração da Lei da Reforma Universitária de

¹¹⁷ O documento do World Bank (1995) faz questão de afirmar que seus empréstimos para educação superior têm por objetivo apoiar esforços dos países que adotarem reformas de política em busca da eficiência e a um menor custo público. O documento enfatiza ainda que a prioridade para ajuda externa concentra-se naqueles que adotarem uma estrutura diferenciada de instituições e uma base de recursos diversificada e dando maior importância aos provedores e ao financiamento privados. O banco também dá apoio – empréstimos e assistência técnica – através do financiamento de infraestrutura, bem como ao estabelecimento de um marco normativo para melhorar os resultados da educação pós-secundária.

1968 – a ausência ou não do pagamento de mensalidades e de outras despesas nas IFES voltou à baila em meados dos anos 90.

O banco (World Bank, 1994 e Johnstone; Arora; Experton, 1998) critica os elevados subsídios concedidos aos estudantes nas universidades públicas por considerá-los não apenas ineficientes, mas também como gastos sociais regressivos, à medida que o Banco afirma, insistentemente, que os estudantes matriculados nessas instituições provêm de forma desproporcional das camadas mais abastadas. Essa assertiva é reforçada pelo documento World Bank (2000b), que trata, de forma exclusiva, do caso brasileiro. Verifica-se a existência de um reduzido número de instituições de alta qualidade, gratuitas, e com número limitado de vagas, onde a competição para entrada é brutal, o que acaba privilegiando os alunos da elite que estudaram em escolas secundárias privadas ou em cursos preparatórios especiais para entrada nos vestibulares. Já os estudantes provenientes de famílias de classe média baixa e as mais pobres têm dificuldades para entrar no sistema gratuito federal. Quando estes estudantes chegam ao nível superior, a via de acesso é o sistema pago privado.

O organismo multilateral apregoa como solução a cobrança de mensalidades nas universidades estatais, alegando-se ser uma tendência mundial para manter ou aumentar os orçamentos públicos e, ao mesmo tempo, funcionar como medida de justiça social. Ademais, o Banco acredita que o ensino pago introduz um efeito relevante individual, uma vez que os alunos se sentem estimulados a selecionarem de forma mais cuidadosa os programas e terminarem seus estudos em menor tempo. Mais uma vez, é possível identificar que o mercado aparece como fiel da balança, cujo alicerce teórico vincula-se, exclusivamente, à racionalidade dos estudantes frente ao ensino pago. (World Bank, 1994 e Johnstone; Arora; Experton, 1998). Essa idéia aparece, por diversas vezes, quando o Banco atribui, como tendência mundial, a substituição do financiamento da oferta ao financiamento à demanda estudantil, na medida em que o poder de escolha desloca-se do governo, assim como das instituições de educação superior para o consumidor ou cliente, estudante, negócio ou público em geral. (Johnstone; Arora; Experton, 1998).

A despeito dos dois atores defensores dos interesses das IES privadas compartilharem da posição do Banco Mundial sobre institucionalização do ensino pago no segmento federal, suas motivações são diferentes. A ABMES argumenta que a elitização do segmento federal leva o contingente de alunos pobres provenientes das escolas públicas de baixa qualidade às suas associadas. Embora a ABRUC não partilhe dessa opinião, a ausência de pagamento de matrículas, mensalidades e outras taxas é considerada por ambas as entidades um fator diferenciador que acaba privilegiando as federais na concorrência por alunos em relação a suas congêneres particulares.

Por sua vez, a UNESCO não recomenda claramente o fim da gratuidade na educação superior pública, mas aventa a hipótese da cobrança de mensalidades como um tema delicado, que envolve inúmeros aspectos a serem considerados, tais como: equidade, justiça e mobilidade social, além da existência de políticas educativas, sociais e fiscais por parte do Estado, sem, contudo, ser conclusiva a este respeito. Apenas no documento de 2003, reconhece que, apesar da resistência da comunidade acadêmica, a cobrança de taxas nas instituições públicas é uma realidade cada vez mais recorrente.¹¹⁸

A ANDIFES, o ANDES-SN e a UNE defendem, de forma veemente, a permanência da gratuidade da educação superior nos estabelecimentos oficiais, como principal medida de democratização do acesso, uma vez que estes oferecem um ensino de melhor qualidade e um ambiente propício a uma formação mais sólida. As duas últimas, inclusive, denunciam que este preceito constitucional está sendo desrespeitado a partir das Fundações de Apoio, que passaram a cobrar por matrículas e mensalidades em cursos de extensão, assim como por serviços prestados aos estudantes.

Ainda assim, há um reconhecimento unânime de que a ampliação do acesso pressupõe que nem todos os estudantes podem arcar com os gastos educacionais. Os atores como a UNE, o ANDES-SN e a ANDIFES acreditam que a inclusão educacional ocorre exclusivamente por meio do segmento estatal. Neste caso, propõem a criação de um fundo público com recursos orçamentários direcionados a programas de assistência estudantil.

¹¹⁸ O posicionamento conflitante entre os atores internacionais quanto à cobrança x gratuidade nos estabelecimentos estatais, promoveu, segundo Siqueira (2001a), uma acirrada disputa de poder durante a Conferência Mundial de 1998, na qual o Banco Mundial tentou influenciar nos resultados. Apesar disto, prevaleceu a concepção da gratuidade no documento final.

Levando-se em conta que muitos estudantes das IFES não têm condições de se manterem na vida acadêmica sem condições materiais mínimas, esses recursos seriam destinados à permanência do alunado, como bolsa de estudos, assistência médica, alimentação, moradia, transporte, acesso a biblioteca e a atividades culturais.

Apesar da divergência interpretativa sobre a gratuidade, os dois organismos internacionais sugerem que, no caso da cobrança de mensalidades nas instituições públicas, esta medida deve ser acompanhada de apoio aos estudantes mais necessitados, através de bolsas e empréstimos, a fim de minimizar o impacto negativo sobre a igualdade de acesso.

Por fim, no caso do financiamento à demanda estudantil particular, o debate gira em torno das sugestões de concessão de bolsas de estudos ou de crédito educacional. A ABMES e a ABRUC, que acreditam na solução privada para o acesso educacional, são favoráveis a duas alternativas: a constituição de um programa de bolsas, que propicie o apoio financeiro para aqueles que não podem assumir os gastos diretos nem indiretos, desde que atrelado à renúncia fiscal, ou a adoção de um esquema de empréstimos reembolsáveis, tal como o programa crédito educativo vigente.

Nessa linha de argumentação, o Banco Mundial (World Bank, 2000b) admite que, no caso brasileiro, alguns tipos de assistência estudantil são fornecidos pelo governo ou pelas próprias instituições, mas, não são suficientes para as necessidades desses estudantes para permanecerem no sistema, e, muito menos, para aqueles que estão excluídos pela impossibilidade de arcar com as despesas de mensalidades. Embora sua postura seja em defesa da ampliação da quantia destinada à assistência financeira aos estudantes pobres, faz críticas contundentes à implementação deficiente de programas creditícios. Segundo o banco, os resultados concretos são considerados insatisfatórios, devido à baixa proporção de empréstimos concedidos, mediante as taxas de juros subvencionadas, às elevadas taxas de inadimplência e aos altos custos administrativos. Tais fatores contribuíram para comprometer a sustentabilidade financeira do programa. A sugestão do Banco para resolver tal problema reside na vinculação de uma proporção fixa da renda anual do graduado por ser mais equitativa e baseada na capacidade financeira, mas, para que a proposta obtenha êxito, é necessário para a recuperação do empréstimo um

sistema de imposto de renda e de seguridade social confiável.¹¹⁹ Ainda assim, sugere para os países em desenvolvimento, o uso da assistência financeira aos estudantes, uma minoria seleta com possibilidades de obter rendas consideravelmente maiores, por meio de empréstimos garantidos pelo governo e não por subvenções. Estes programas deveriam ser administrados por um organismo central, que permitisse a transferência do benefício concedido ao aluno para qualquer instituição escolhida. Em outras palavras, a assistência financeira seria individual, cujo resultado geraria a maior competição entre as instituições de ensino para oferta de cursos de acordo com a demanda dos estudantes.

No caso da UNE, que representa estudantes oriundos das instituições públicas e privadas, há uma iniciativa em prol da reformulação do programa de crédito educativo vigente, assim como da regulamentação do reajuste das mensalidades.¹²⁰ Apesar dessa preocupação específica, os três atores defensores do segmento federal são, por princípio, contrários a qualquer auxílio financeiro do governo, seja por meio de bolsas, seja por meio de crédito educativo, sob o argumento que a adoção de tais medidas representa o aporte indireto de recursos federais ao segmento particular em detrimento de seus associados.

I.4. Considerações Finais

O capítulo procurou apresentar os principais atores que compõem a arena da educação superior, seus recursos de poder e seus interesses. A partir do mapeamento da *policy network* tecido em torno das duas principais questões colocadas pelos atores sociais na formação da agenda de políticas (*policies*), será possível compreender o caminho traçado e os desvios de percurso consubstanciados na formulação da política pública para a educação superior brasileira entre 1995 e 2008.

A questão do incremento de vagas na educação superior foi objeto de muita polêmica entre os atores sociais. Enquanto aqueles vinculados aos interesses das IES

¹¹⁹ O BIRD declara que o desafio atual para os organismos de ajuda financeira a estudantes é ampliar a concessão de empréstimos aos matriculados nos cursos não tradicionais como aqueles a distância, oferecidos por instituições estrangeiras, de educação continuada de curta duração.

¹²⁰ O controle governamental do reajuste das mensalidades nos estabelecimentos privados tem sido uma das principais bandeiras do movimento estudantil e exclusiva deste ator.

privadas e os dois organismos multilaterais defendem a diversidade de cursos e a diferenciação institucional, de modo a flexibilizar o modelo universitário como soluções para ampliar a oferta educacional; por sua vez, os atores defensores do segmento federal consideram que este é o parâmetro mais adequado para o nível superior em termos curriculares, programáticos e organizacionais, uma vez que sua flexibilidade compromete a qualidade do ensino ofertado. Apesar da ampliação do ensino noturno como medida necessária a finalidade expansiva ser um consenso entre os atores, existe divergência quanto ao protagonismo do processo. Já os instrumentos para ampliar o acesso à educação superior, tais como novas formas de ingresso e as políticas afirmativas mostram-se pontos de concordância na Arena Decisória.

A necessidade de ampliação do financiamento estatal também é um ponto focal de divergência. Por um lado, estão os atores, em especial, ABMES e BIRD, que acreditam que o grande responsável pela falta de recursos públicos é o modelo “único” institucional de universidade e sua indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão estabelecido pela Reforma Universitária de 1968 e seguido pelas universidades públicas e algumas privadas. Por outro, situam-se aqueles atores, ANDES-SN, ANDIFES e UNE, que interpretam a desobrigação financeira recorrente do Estado para o conjunto das instituições federais e o desvio de recursos públicos ao segmento privado. Logo, as soluções para o equacionamento dessa questão, novamente, são polarizadas. Enquanto os críticos do formato universitário apregoam a diversificação das fontes de financiamento como saída, os defensores desse modelo advogam o acréscimo de gastos orçamentários e novas fontes estatais de recursos para expansão do segmento público. A polêmica torna-se ainda mais exacerbada à medida que o tema passa a ser o direcionamento de recursos estatais ao segmento privado. Como era de se esperar, os atores como ABMES e ABRUC são favoráveis a ampliação dos mecanismos existentes, com o aval do Banco Mundial e a aceitação, com ressalvas, da UNESCO, porém sob desaprovação do ANDES-SN, da ANDIFES e da UNE. Esses atores são unânimes em afirmar que o Poder Público destina recursos em demasia às IES particulares na medida em que tais estabelecimentos de ensino têm como objetivo central o lucro em detrimento da qualidade do ensino ofertado.

Os debates mais acirrados sobre os mecanismos financeiros à demanda estudantil concentram-se na gratuidade nas IFES e na ampliação do crédito educativo. O primeiro é defendido por ANDES-SN, ANDIFES e UNE e criticado por BIRD, ABMES e ABRUC, enquanto o segundo as posições se invertem. A UNESCO e o CRUB mantêm-se neutros quanto ao ensino pago, porém o Conselho mostra-se propício à política creditícia, ao mesmo tempo em que se posiciona a favor da garantia de recursos orçamentários ao segmento federal.

No próximo capítulo, pretende-se evidenciar a constituição da agenda governamental para a educação superior, em outras palavras, o fio condutor é a formulação da política pública educacional pelo ator/instituição Ministério da Educação, na qual se expressa em seus múltiplos pilares interligados de forma sistêmica, mas, sobretudo, materializada na expansão e financiamento do sistema. Essa tem sua elaboração influenciada pelas interpretações dos atores sociais e dos organismos multilaterais, por suas ações e reações no interior da Arena Decisória ao longo do processo decisório.

CAPÍTULO II – FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS DE FHC (1995-2002)

II.1. Introdução

O capítulo pretende analisar a política pública formulada para a educação superior durante os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso. Por meio da perspectiva neo-institucionalista histórica, entende-se que a política educacional, traduzida nas políticas (*policies*), em outras palavras, no conteúdo material das decisões políticas, está condicionada por três variáveis chaves: a) o ambiente conjuntural econômico e social; a dimensão estrutural dada pelo desenho das instituições políticas (*polity*); e c) a dimensão processual da política (*politics*).

Desta forma, o texto procura, na primeira seção, deslindar o contexto socioeconômico do período, de modo que seja possível explicitar as restrições dadas pela política macroeconômica adotada no período, bem como pelo quadro social de desigualdade social e educacional, que interferiram na conformação da política pública.

Na seção seguinte, dada a estrutura do sistema político/administrativo (*polity*), apresenta-se a formulação da política pública propriamente dita, desmembrada em dois níveis de análise: a) o processo político (*politics*), cujo caráter é marcado pelo conflito quanto a objetivos, conteúdos e decisões, e, no caso do governo em tela, explicitado nos programas de governo e na existência de dois projetos em disputa no Congresso Nacional; e b) a dimensão material da política, na qual a relação entre Estado e Sociedade foi redefinida, e, portanto, desse com o sistema de educação superior, orientando um diagnóstico específico para este nível educacional. Dessa agenda governamental é possível identificar sete pilares que alicerçaram o conjunto de políticas (*policies*), no entanto, a tese faz a opção em aprofundar dois pontos: a expansão e o financiamento do sistema. Em cada um deles, evidenciam-se as ações/reações dos atores governamentais e sociais, que condicionaram o resultado final da formulação da política pública.

Para melhor compreensão do sentido da ação estatal, é necessário levar em conta a existência de forte interdependência entre o processo político (*politics*) – formação e trajetória de programas políticos – e o conteúdo das políticas (*policies*).

A título de considerações finais, tendo em vista os desdobramentos da elaboração da política educacional, o texto procura responder a primeira indagação da tese, e, portanto, concluir de maneira a corroborar com a primeira hipótese que apesar dos constrangimentos, a ação estatal não foi resultado exclusivo da intervenção externa.

II.2. Contexto Socioeconômico

Uma breve apresentação do contexto socioeconômico é importante para compreender como os constrangimentos e as possibilidades resultantes da política macroeconômica adotada e da configuração social interferiram no desenho da política educacional.

Nos anos 90, todo o espectro de políticas públicas – sociais e econômicas – esteve sob a influência da agenda sistêmica neoliberal. O conjunto de propostas assumiu caráter abrangente, com implicações para além das fronteiras nacionais, o que confere especificidade à década. Daí a relevância de uma investigação que procure apreender a singularidade deste momento histórico, no que concerne à política pública para a educação superior.

O processo de integração da economia brasileira ao mercado financeiro internacional na era das finanças globalizadas exigiu a liberalização financeira e a abertura comercial, medidas iniciadas durante o governo Collor (1990-1992). Os objetivos delineados pelo governo Fernando Henrique Cardoso foram atrair empresas e elevar o montante de investimentos, a concorrência e a produtividade, considerados elementos básicos na promoção do crescimento, assim como buscar a entrada de fluxos de capitais exigidos no financiamento do balanço de pagamentos e no oferecimento do crédito interno.

O movimento de privatização das empresas públicas¹²¹ e de reformulação do setor público¹²² alterou o campo de atuação da política fiscal e eliminou parcela significativa das atribuições que o Estado desempenhava na fase nacional-desenvolvimentista, tais como, impulsionar a demanda agregada e suprir a oferta de bens ou serviços em diferentes áreas.

A política fiscal, nesse novo contexto interno, assumiu um papel central na busca da tão propalada estabilização. O controle do déficit público esteve sempre presente como questão essencial na política macroeconômica e por isso os organismos multilaterais, dentre eles, o Banco Mundial, defenderam o controle orçamentário como medida inicial da política de ajustamento. Mas, a ampla mobilidade do capital levou a corrente econômica dominante a dar outro rumo à avaliação da política fiscal e a exigir esforço adicional por parte dos países em desenvolvimento para se credenciarem como candidatos ao recebimento de novos fluxos de capitais. A partir de então, a dívida pública tornou-se um dos ativos usados na valorização do capital financeiro e a política fiscal, nessa perspectiva, incorporou o papel de fiadora do espaço de valorização do capital e de responsável por afastar o risco de default da dívida pública.¹²³ O simples corte do déficit público deixou de ser suficiente e o comportamento da relação dívida/PIB tornou-se a base das expectativas sobre o futuro da

¹²¹ Na gestão de FHC, as privatizações concentraram-se na venda de prestadoras de serviços públicos, especialmente, em telecomunicações e na distribuição de energia elétrica. Se no início dos anos 90, seus objetivos centrais eram: *“reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a redução da dívida pública...; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a modernização do parque industrial do país ...; permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais.”* (Programa Nacional de Desestatização apud Giambiagi, 2005a, p. 186). Em meados da década, a privatização passou a ter um atributo precípua de atrair investimentos estrangeiros, tornando-se funcional à política econômica, diante dos significativos déficits primários das contas públicas e em conta corrente. Para uma análise dos resultados positivos e negativos do processo de privatização no Brasil, consultar: Giambiagi (2005a).

¹²² O governo FHC implementou um rigoroso programa de ajuste fiscal para controle das contas públicas, a partir de 1999, que culminou na Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Segundo o site da Secretaria do Tesouro Nacional, a lei teve como objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Ademais, a LRF foi criada com o intuito de incutir uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos.

¹²³ A interpretação a respeito do processo de mudança nas finanças públicas e o novo papel da política fiscal foi apropriada dos textos de Lopreato (2005) e Lopreato (2006).

situação fiscal e a queda desse indicador aclamada como condição prévia da redução dos juros e da retomada do crescimento.¹²⁴

A condição de sustentabilidade da dívida passou a orientar os rumos da política fiscal e a exigir a definição de valores de superávits primários condizentes com a expectativa de comportamento dos juros, câmbio e PIB, de modo a manter a trajetória esperada da relação dívida/PIB. A fixação prévia do valor do superávit primário esperado provocou mudanças na elaboração e nos procedimentos da execução orçamentária. Como a receita estimada pode não se concretizar, torna-se necessário o contingenciamento de gastos fixados na lei orçamentária anual e a liberação dos recursos apenas quando há segurança de que a meta de resultado primário será alcançada. As despesas discricionárias que compõem o orçamento de custeio e investimento são as mais afetadas, pois devem se ajustar quando as condições de receita não se concretizam para que o valor do superávit primário não fique abaixo do fixado originalmente.

Esta interpretação da política fiscal foi definitivamente implantada no Brasil após o acordo com o FMI, em 1998, e passou a ser um dos componentes do regime de política macroeconômica adotado no país a partir da desvalorização cambial de 1999. No novo regime de política macroeconômica, baseado no programa de metas de inflação, a taxa de juros se transformou no instrumento dileto de combate às pressões inflacionárias. A política fiscal, por sua vez, teria de cumprir uma dupla tarefa:

contribuir no esforço de conter a expansão da demanda agregada dentro dos parâmetros de produto potencial definidos no Banco Central e manter o compromisso com a evolução da dívida pública, evitando que alterações na expectativa dos agentes em relação à situação fiscal pudessem provocar turbulências no mercado de câmbio e gerar surtos inflacionários decorrentes do mecanismo de transmissão das desvalorizações cambiais aos preços. (Lopreato, 2006, p.213).

As taxas de juros reais elevadas e a instabilidade cambial, acompanhados da medíocre evolução do PIB ao longo do primeiro mandato de FHC, levaram a promoção de

¹²⁴ Conforme Lopreato, “Na fase das finanças globalizadas não era suficiente apenas reduzir os déficits públicos, mas, preocupar-se com a valorização da riqueza financeira; o que exigia estar atento ao movimento intertemporal das contas públicas, pois, as alterações aí existentes influenciam as expectativas de ganho e as decisões de alocação das aplicações financeiras. A evolução da relação dívida/PIB, por sinalizar, com antecedência, o comportamento fiscal e as condições de financiamento público, transformou-se no parâmetro usado na definição da programação financeira e das ações na área fiscal” (2006, p.208).

constantes aumentos do superávit primário, exigindo o aumento da carga tributária e o esforço de contenção dos gastos com pessoal e investimento, o que, no entanto, não foi suficiente para evitar a elevação da relação dívida/PIB e o constrangimento da política de gasto durante todo o período.

O cenário econômico bastante fragilizado atingiu, particularmente, os gastos do Ministério da Educação no custeio e investimento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como poderá ser observado adiante, já prejudicado, aliás, pela criação, desde 1994, como parte do esforço de contenção fiscal, do Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente prorrogado através do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e pela Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União (DRU) vigente até o final do período em tela.¹²⁵ A composição do fundo atingiu, de forma drástica, o financiamento direcionado à educação superior à medida que os vinte por cento do produto da arrecadação de impostos são previamente deduzidos da base de cálculo da vinculação constitucional prevista no art. 212 da Constituição Federal de 1988. A este corte de recursos agregou-se ainda o fraco desempenho econômico resultante das crises internacionais¹²⁶ e da política macroeconômica de estabilização, que, ao criar mecanismos de controle da política educacional, com corte de gastos e contingenciamento de verbas, contribuiu para o agravamento do quadro de desigualdades social e escolar. Ademais, ainda na Exposição de Motivos do Plano Real (1994), na qual se previa o FEF, cujo objetivo era equilíbrio das contas públicas, existia a previsão de transferir, no bojo do processo de descentralização das

¹²⁵ Por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, o Fundo Social de Emergência (FSE) foi criado em 1994 e, posteriormente, foi denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997, determinou o fim de vigência do FEF em 31 de dezembro de 1999. No exercício de 2000, a Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, instituiu a Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União (DRU) com vigência até o exercício de 2003. Em linhas gerais, a mudança legislativa determinou que 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União passassem a compor os recursos destinados ao saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e à estabilização econômica. De forma bastante genérica, o art. 1º da Emenda Constitucional, estabeleceu que os valores seriam aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

¹²⁶ O primeiro mandato de FHC foi marcado por três crises nos mercados financeiros internacionais: do México (1994), dos Tigres Asiáticos (1997) e da Rússia (1998), que afetaram o país pelo efeito contágio, cujo resultado foi a redução dos empréstimos aos países emergentes. Esses fenômenos precipitaram o fim da âncora cambial do Plano Real e a mudança do regime para taxas flutuantes. A forte desvalorização do real marcou o começo do 2º. Mandato, cujo resultado foi o aumento da taxa de juros, vinculada ao regime de metas de inflação, e, conseqüentemente, queda na atividade econômica. Nesse período, sobreveio a crise interna de energia elétrica decorrente do aumento do consumo e da falta de investimentos no setor, em seguida, o fim do regime de conversibilidade na Argentina e os atentados terroristas de 11 de setembro nos EUA.

políticas sociais, de forma progressiva, as Universidades federais para a competência dos Estados da Federação. Isto denota a nítida intenção do governo federal de plantão em priorizar o combate à inflação em detrimento de suas instituições educacionais. Vale lembrar que o plano leva o nome do Ministro da Fazenda, que assinou o documento, Fernando Henrique Cardoso, que inclusive, foi alçado à Presidência da República, em face do “sucesso” do Plano Real.

A desestruturação do mercado de trabalho e a abertura do leque salarial, combinados ao desigual sistema educacional, ampliaram as clivagens sociais. Nesse contexto, pode-se observar, de um lado, a redução das chances de ascensão social das camadas médias e, de outro, o crescimento dos requisitos educacionais para ocupações que anteriormente prescindiam de diplomas de nível superior. Assim, apesar da expansão da escolaridade, que se verificou, de forma intensa, nos anos 90, parece haver menos oportunidades de se assegurar um emprego condizente com a qualificação obtida. O desemprego, a precariedade dos postos de trabalho e o menor nível de renda atingiram a classe média, mais escolarizada que as gerações passadas, reduzindo as chances e as expectativas de ascensão social.

A precariedade do quadro econômico e social dos anos 90, no entanto, não impediu a expansão da educação superior impulsionada, novamente, por exigência do mercado de trabalho, aprisionado pela disputa das empresas por ganhos de produtividade e de competitividade no mundo corporativo. O acesso ao mercado formal tem exigido o diploma de graduação até para atividades simples e rotineiras. O título deixou de ser um mecanismo de mobilidade social ascendente, como nas décadas de 60 e 70, para se tornar, ao que parece, um fator que minimiza a incerteza de uma trajetória descendente.

II.3. Formulação da Política Pública

II.3.1. O Processo Político da Política Educacional

A trajetória de formulação da política pública foi bem diferente daquela empreendida durante o regime militar. Ainda que existisse um conjunto claro de proposições ex-

clusivas de mudanças para este nível educacional, não houve um documento oficial, como ocorreu na Reforma Universitária consubstanciada na Lei nº 5.540/68, que refletisse uma reconfiguração da educação superior, mas uma série fragmentada de textos legais.

A ausência de norma jurídica específica para a educação superior não foi involuntária ou acidental. Na verdade, em concordância com Cunha (2003a), isto fez parte de um estratagema governamental para o enfrentamento parcial de problemas e de adversários. Seguindo essa linha de raciocínio, Saviani (2001) deixa claro que o Ministério da Educação decidiu, estrategicamente, pela realização de alterações parciais, no estilo de “doses homeopáticas”. A política pública foi escamoteada em reformas pontuais, por que, desta maneira, seria mais fácil viabilizá-la politicamente, reduzindo pressões e quebrando resistências. Essas interpretações parecem acertadas, tendo em vista a diversidade de interesses e atores, que surgiram após longo período de ditadura militar, e as inúmeras pressões exercidas por estes na Arena Virtual da Educação Superior, cujo lócus reside no Congresso Nacional.

A estratégia de adotar alterações parciais na legislação fez com que a reação à grande parte delas, quando envolvia alguma transformação mais significativa, materializasse em litígio jurídico em torno da obediência ou desobediência à Constituição Federal. Em outras palavras, o embate, por diversas vezes, restringia-se ao exame jurídico das medidas propostas, com fins políticos, em busca da “inconstitucionalidade” parcial ou total.¹²⁷

A inexistência de um documento único torna mais difícil a análise da política educacional durante os oito anos de governo de FHC. Por essa razão, lançou-se mão de examinar o conteúdo dos planos de governo concernentes às duas candidaturas e dos dois documentos centrais da formulação da política educacional, cada qual representando um dos seus mandatos, que abrangem a educação em todos os níveis e modalidades: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação. Acrescenta-se ainda o teor da legislação correlata e avulsa referente à ação estatal. É importante reter que as pre-

¹²⁷ Saviani (2001) chama a atenção que os embates da LDB “se deslocaram para questões de filigrana jurídica, tendo como carro-chefe a palavra “inconstitucionalidade””. (p.231). Ainda que tenha se tornado uma estratégia contumaz dos atores, devidamente orientados por suas assessorias jurídicas, é importante lembrar que as arbitrariedades do Poder Público, também, devem ser identificadas por fazerem parte do jogo político. Vale destacar, entre outros, o texto de Ranieri (2000), como jurista especializada em educação superior, que se ocupou em identificar os defeitos jurídicos da Lei de Diretrizes e Bases, bem como das Leis e Decretos correlatos.

missas fundamentais constantes dos planos de governo foram incorporadas aos objetivos centrais delineados nesses documentos.

Pela primeira vez na história da educação nacional, nos dois momentos estudados, a iniciativa legislativa partiu da sociedade civil organizada. Os atores sociais vinculados à comunidade acadêmica federal se articularam em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) a fim de propor o que chamam de uma política educacional de cunho democrático, laico, público, universal e gratuito. Essa situação peculiar permite vislumbrar a existência de um novo protagonismo na formulação da política pública, no bojo do processo de redemocratização, baseado em uma oposição sólida no Congresso Nacional à política educacional vigente. Coube ao MEC reagir a tais iniciativas, no caso da LDB, apropriando-se do projeto em andamento no Senado, e, no caso do PNE, elaborando, de forma apressada, um projeto próprio.

As duas propostas alternativas, tanto no primeiro como no segundo mandato, ainda que na forma apresentem certa similitude, foram, em essência, antagônicas na concepção do projeto educacional para sociedade brasileira.

No caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que recebeu o nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, esta foi sancionada após oito anos de longa tramitação no Congresso Nacional, que perpassou os quatros governos democráticos posteriores à ditadura militar: José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Os diversos substitutivos, emendas e votações representaram as mudanças na correlação de forças políticas no Congresso Nacional, bem como as influências sofridas por este pelo Poder Executivo de plantão. Para o escopo desta tese, interessa a análise da LDB à época correspondente ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ainda que seja necessário retroagir no tempo na construção do ambiente político durante o trâmite legal.¹²⁸

O projeto inicial partiu da Câmara Federal,¹²⁹ fruto de intenso debate que teve início antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da participação ativa do Fó-

¹²⁸ Para a descrição dos períodos anteriores, consultar: Saviani (2001).

¹²⁹ A autoria foi do deputado Octávio Elísio (PSDB-MG), o PL recebeu o nº 1258-A/88 e posteriormente tornou-se o “substitutivo Jorge Hage”. No primeiro semestre de 1989, foram ouvidas em audiências públicas cerca de 40 entidades e

rum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Essa entidade representava um conjunto de cerca de trinta organizações de âmbito nacional, cuja principal bandeira consistia na defesa da escola pública e de qualidade.¹³⁰ Vale ressaltar que o fórum marcou a atuação articulada, superando-se as diferenças, dos atores sociais representantes da comunidade acadêmica do segmento federal na arena da educação superior. Dentre eles, destacam-se as três entidades comprometidas com a causa estatista – UNE, ANDES-SN¹³¹ e ANDIFES – cuja pressão passou a ser em bloco em nome de um projeto democrático de educação pública e gratuita em todos os níveis.

Apenas em fevereiro de 1993, surgiu outro projeto que teve origem no Senado Federal, de autoria do Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ).¹³² Sob a concepção e o conteúdo bastante divergentes, este foi aprovado na Comissão de Educação, com o parecer favorável do relator o senador Cid Saboia de Castro. Neste ínterim, o projeto de Lei da Câmara foi remetido ao Senado¹³³ teve como relator esse parlamentar, que apresentou um substituto que mantinha a estrutura do projeto da Câmara, mas, incorporou alguns aspectos do projeto Senado e aproveitou 262 emendas levadas à Comissão.¹³⁴ Apesar de sua aprovação pela Co-

instituições, e, no semestre seguinte, houve vários seminários temáticos com especialistas convidados para discutir os pontos polêmicos contidos neste documento.

¹³⁰ FNDEP surgiu em 1986, em função de articulações realizadas objetivando a elaboração de uma Carta Magna para o País. Oficialmente, a entidade teve início em Brasília em 9 de abril de 1987, através da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, cuja primeira denominação foi Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. O Fórum teve sua composição inicial de 15 organizações nacionais, entre, entidades classistas, de pesquisa, de trabalhadores profissionais na área de educação e aquelas vinculadas ao movimento estudantil.

¹³¹ Cabe salientar que o ANDES-SN, individualmente, elaborou um projeto de lei para a LDB, resultante dos Conselhos e dos Congressos Nacionais e das discussões nas seções sindicais entre 1989 e 1990. Todavia, não será objeto de análise desta pesquisa, pois, considera-se relevante sua participação no Fórum como instrumento de atuação mais efetivo. Concomitantemente, em 1989, a diretoria do ANDES-SN apresentou proposta de atividades para compor o Plano de Trabalho do Fórum. Dentre elas, destacam-se a elaboração de proposição comum de LDB e a organização de diversos mecanismos de pressão junto ao Congresso Nacional, à mídia e aos presidentes. (ANDES-SN, 1989a) Sobre os projetos individuais do sindicato para LDB, consultar: “Proposta do GT de Política Educacional do ANDES - Sindicato Nacional para a LDB”. (ANDES-SN, 1989b) e “A ANDES Sindicato Nacional e a Luta pela Educação Pública” (ANDES-SN, 1991).

¹³² O Brasil adotou o sistema bicameral (duas Câmaras), no qual um projeto de lei pode ser apresentado e ter início sua tramitação em qualquer uma das casas legislativas. Quando este tem origem na Câmara dos Deputados, ao ser aprovado, o Senado será a casa revisora. Caso o projeto seja aprovado no Senado, com alterações, este retorna à Câmara para deliberação final e posterior sanção ou veto do Presidente da República. Neste caso, o projeto retorna à Câmara para manutenção ou derrubada. Ao final, a lei é promulgada. Se a iniciativa partir do Senado, as posições são invertidas. O regimento permite ainda a tramitação de dois projetos sobre a mesma matéria, um em cada casa. Nessa situação, prevalece aquele que for aprovado em primeiro lugar. O trâmite da LDB no Congresso Nacional ocorreu por meio da terceira possibilidade, com os projetos de Lei concorrentes da Câmara e do Senado.

¹³³ O projeto de Lei da Câmara foi remetido ao Senado e lá assumiu o nº 101/93.

¹³⁴ A descrição breve do processo de elaboração da Lei nº 9.394/96 utilizou-se dos textos de Ranieri (2000) e Saviani (2001).

missão de Educação em 30/11/94 e encaminhamento ao Plenário do Senado em 12.12.94, o “substitutivo Cid Saboia” voltou a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cuja relatoria de Darcy Ribeiro impediu sua continuidade.¹³⁵ Utilizando-se de manobras regimentais, o senador apresentou novo substitutivo, no qual o conteúdo se aproximou da proposta da Câmara quanto à organização dos níveis e modalidades de ensino, mas se afastou desta no que tange ao controle político e à administração do sistema educacional. (Saviani, 2001). Enfim, o “substitutivo Darcy Ribeiro” retornou à Câmara, onde foi aprovado em 17.12.96, com o apoio dos representantes da iniciativa privada, desprezando-se a discussão e a pressão da comunidade acadêmica federal, bem como a tentativa de adiamento da votação empreendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública junto aos parlamentares comprometidos com suas bandeiras.¹³⁶

Submetido à sanção presidencial, o texto não sofreu qualquer veto e redundou na Lei nº 9.394 publicada em 20.12.96, um duro golpe impingido ao projeto educacional comprometido com a causa estatista.¹³⁷ É importante chamar a atenção que a ausência de veto do Poder Executivo representou uma fina sintonia entre a política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso e a proposta vencedora proveniente do Senado Federal, consubstanciada pelo empenho dos dirigentes do MEC em sua aprovação. É ilustrativa a afirmação do ministro da educação Paulo Renato de Souza de que o projeto da Câmara era “*um desastre, pois refletia apenas a visão e os interesses das corporações do segmento educacional*”. (Souza, 2005, p. 46). O dirigente do MEC, que permaneceu oito anos no cargo, enfatizou que no período anterior à posse do novo governo, o Executivo deveria influenciar na aprovação da LDB. Quando assumiu a pasta, afirmou que agiu no Congresso para impedir que o

¹³⁵ Os regimentos internos da Câmara e do Senado estabelecem que a Comissão de Educação teria competência para tratar de matéria específica, enquanto a Comissão de Constituição e Justiça deveria opinar sobre projetos de lei no que tange aos aspectos legais (constitucionalidade, juridicidade e legalidade). No entanto, mesmo aprovado na comissão temática, o substitutivo Cid Saboia foi encaminhado a Comissão de Constituição e Justiça, e, o senador Darcy Ribeiro passou a compor tal comissão. Nesta condição, o senador apresenta seu projeto de lei como um novo substitutivo, já aprovado na Comissão de Educação. Essa manobra regimental explica-se pela coautoria do Projeto de Lei de Darcy Ribeiro, dos senadores Maurício Correia (PDT/DF) e Marco Maciel (PFL/PE), este último, a partir de 1995, tomou posse como vice-presidente da República.

¹³⁶ Dentre as diversas iniciativas, destaca-se a divulgação da “Carta de Belo Horizonte”, por oportunidade do I Congresso Nacional de Educação (CONED), em 03/08/96, com monções de repúdio da ANDIFES e ANDES-SN. No documento síntese do Congresso, rejeitou-se o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, denominado, de forma pejorativa, de Projeto de Lei “*Darcy Ribeiro/MEC*”.

¹³⁷ Ver a este respeito: A nova LDB na avaliação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (1997).

Senado aprovasse a medida em prol do projeto do senador Darcy Ribeiro, que considerou moderno e voltado para uma educação de qualidade. Suas palavras são categóricas:

conseguimos convencer a maioria dos senadores a esperar a nova legislatura que se iniciava em fevereiro. A partir de então, atuando de forma articulada com o senador Darcy Ribeiro e com o senador Roberto Requião, presidente da Comissão de Educação do Senado, pudemos influenciar a base de apoio do governo naquela casa e rever o processo de tramitação do projeto.... Sobressaiu-se na interlocução com o Congresso durante esse processo a figura de meu chefe de gabinete, Edson Machado de Sousa, ... (p. 47).¹³⁸

A disputa entre os dois projetos (Câmara e Senado) representava claramente a divergência de interesses entre os atores sociais estatistas, privatistas e o MEC. Se por um lado, o primeiro grupo vinculava-se às bandeiras de movimentos e entidades organizadas na sociedade civil e relacionadas à defesa de política educacional de cunho democrático, laico, público, universal em todos os níveis e gratuito, por outro, o documento do Senado materializava os interesses da burocracia estatal e daqueles representantes do setor privado educacional, cuja política educacional está associada à centralização administrativa, à coexistência entre ensino público e privado e a universalização apenas do ensino fundamental.¹³⁹

No segundo mandato de FHC, novamente, a proposição do Plano Nacional de Educação não partiu do Poder Executivo, embora, a Constituição Federal¹⁴⁰ e a LDB/96¹⁴¹

¹³⁸ Belloni (1998), consultora da Câmara dos Deputados, relata que o monitoramento do Executivo permeou o período de aprovação do “substitutivo Darcy Ribeiro” no Senado e na Câmara, através de visitas dos dirigentes da SESu/MEC ao relator, como também de visitas do relator e de parlamentares ao gabinete do ministro da Educação. Saviani (2001) atribui ao MEC o papel de coautor do texto de Darcy Ribeiro, e, concorda com Belloni no empenho direto do Ministério em sua aprovação.

¹³⁹ Muranaka e Minto (1998) sustentam a existência, à época, de um forte *lobby* em prol dos interesses privatistas representados na Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), que é a entidade máxima e única, em nível nacional, de representação da categoria, no caso, das escolas particulares.

¹⁴⁰ “Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.” (Constituição Federal, 1988).

¹⁴¹ “Art. 9. A União incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios;”

“Art.87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

¹ A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.” (LDB, 1996). Cabe salientar a afirmação de Cury (1997) que o texto da LDB, ao fazer refe-

estabeleceram a obrigatoriedade de sua elaboração através de lei de iniciativa da União com o prazo máximo de um ano para encaminhamento ao Congresso Nacional.¹⁴² O MEC delegou ao INEP, tardiamente, no 2º semestre de 1997, a coordenação do processo. Através de um ofício circular, o instituto convocou todas as instâncias da gestão educacional e dos segmentos da sociedade civil engajados para que participassem da discussão e formulação do projeto do PNE, que deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional até dezembro daquele ano. Reconheceu-se a diversidade de interlocutores,¹⁴³ com papel ativo na arena da educação superior dos órgãos governamentais da SESu e da CAPES, e foi estabelecido um calendário de reuniões para a consolidação de propostas, de metas concretas e de sugestões para o documento final. Admitiu-se, ainda, a necessidade de consultas e negociações para que o Plano refletisse amplo consenso nacional. Apesar dessas iniciativas, o Ministério da Educação deveria ter encaminhado o Plano Decenal ao Congresso Nacional, até 23 de dezembro de 1997, todavia, isto não se concretizou. (INEP, 1997a).

Mais uma vez a sociedade civil representada pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”, rearticulado após a derrota em 1996, antecipou-se ao Poder Executivo, sendo que em 10 de fevereiro de 1998, enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei baseado em documento consolidado no II Congresso Nacional de Educação (CONED), cujo tema foi “Plano Nacional de Educação. Proposta da Sociedade Brasileira”.¹⁴⁴ Neste evento,

rência à Declaração Mundial sobre Educação para Todos, cujo teor relaciona-se, especificamente, à educação básica, acaba por desconsiderar os demais níveis e modalidades educacionais.

¹⁴² Cabe salientar que a Carta Magna previa que o Plano Decenal deveria primar pela articulação e pela integração em seus diversos níveis, perseguindo cinco objetivos definidos, enquanto, a LDB foi bem mais genérica em relação a diretrizes e metas, porém, precisa na fixação de prazo para elaboração.

¹⁴³ A lista de interlocutores é extensa e representada por suas siglas: CNE, CRUB, ANDIFES, ABRUEM, ABRUC, ABM (ES), CNPQ, FINEP, ANPED, ANDES, FASUBRA, UNE, SBPC, ABC, além das Secretarias Estaduais de Educação e Ciência e Tecnologia.

¹⁴⁴ O I Congresso Nacional de Educação (CONED) foi realizado em Belo Horizonte de 31.07 a 03.08.96, no período anterior à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases. O tema não poderia ser mais sugestivo: “Educação, Democracia e Qualidade Social. Construindo um Plano Nacional de Educação.” Não há dúvidas que o objetivo central foi a elaboração de princípios, fundamentos e diretrizes para o PNE. O evento foi dividido em cinco linhas temáticas: Estado e Educação; Sociedade Civil e Educação; Trabalho e Educação; Educação Básica; e Educação Superior. Esta última foi analisada sob o ponto de vista das políticas públicas direcionadas a este nível de escolarização e dos dilemas e perspectivas da universidade pública brasileira. O documento enfatizou a existência de uma ação governamental contrária às IES públicas. Dentre as principais diretrizes, destacam-se: garantir acesso e permanência na educação pública, gratuita e de qualidade a todos os níveis de ensino; para que isto ocorra, aumentar o percentual do PIB em educação, cuja definição do percentual deveria ser pelo número de habitantes e não o número de estudantes; garantir a manutenção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como condição necessária à qualidade científica e equidade social; garantir o financiamento estatal para educação pública de terceiro grau, como um dos mecanismos de fortalecimento e reconhecimento das especificidades do ensino universitário; criar instrumentos que evitem a subordinação deste nível educacional às demandas imediatas do mer-

a proposta dos atores defensores da causa estatista avançou frente à “carta de intenções” do congresso anterior e procurou estabelecer diretrizes e metas concretas para o sistema educacional brasileiro. O resultado final, traduzido em proposição legislativa, era composto de uma justificativa crítica na qual se baseava em possibilidades e limitações da realidade nacional e a defesa intransigente da educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade, para todos os níveis.

É importante chamar a atenção, a disposição sequencial dos temas tratados que se diferencia claramente da proposta prévia elaborada pelo INEP. Após abordar as diretrizes e as metas para o Sistema Nacional de Educação e a Gestão Democrática da Educação, o texto discorre a respeito das metas de financiamento, para, posteriormente, retomar o binômio de “diretrizes e metas” para cada nível e modalidade de ensino e, por último, tratou da formação dos profissionais da educação. É possível presumir que essa sequência não foi acidental, portanto, a proposição de metas prévias de financiamento aos níveis e às modalidades refletia a preocupação clara com a ampliação de recursos públicos como condição *sine qua non* para melhoria quantitativa e qualitativa da educação nacional.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, pressionado por tal acontecimento, deu entrada, no dia seguinte – por meio de Mensagem Presidencial acompanhada de Exposição de Motivos do Ministro da Educação – no Projeto de Lei proposto pelo MEC para o Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados, baseado no roteiro prévio publicado pelo INEP. É importante lembrar que o tempo despendido na elaboração desse documento foi bastante exíguo, tornando discutível a afirmação do Ministério da Educação na qual o processo de reflexão, análise e confecção ocorreria de forma democrática e com a participação dos principais interlocutores.

De maneira semelhante à ordenação da Lei de Diretrizes e Bases, essa proposta legislativa ocupou-se de enumerar, apenas, as metas para cada um dos níveis e modalidades educacionais, incluindo-se a educação especial e indígena, em seguida, a formação de professores, a educação à distância e, por último o financiamento e a gestão. Este projeto PNE/MEC teve o cuidado de definir as responsabilidades da União, sendo que aquelas que

cado. Não houve definição de metas, o que permite compreender o evento como um esforço preliminar dos atores em enumerar os pontos essenciais da sua agenda de reformas.

dependiam, basicamente, da atuação desta estavam indicadas com um asterisco, enquanto as que exigiam a associação da União com os Estados, municípios ou organizações da sociedade civil, apareciam assinaladas com dois asteriscos.

A trajetória legislativa do PNE foi bem menos tortuosa que a da LDB.¹⁴⁵ Diferente desta, ambos os Projetos de Lei tiveram origem na Câmara e até a promulgação da Lei transcorreram três anos, do final do primeiro a meados do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.¹⁴⁶ Apesar de ter sido apensado ao projeto PNE/Sociedade Brasileira e ter recebido inúmeras emendas e substitutivos, o documento legislativo espelhou-se, em grande parte, no Projeto de Lei apresentado pelo MEC, com exceção do acréscimo de uma última seção que cuidava do acompanhamento e avaliação do Plano. O texto final foi mais bem elaborado, subdividido em diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas, assim como foi enriquecido com dados estatísticos e financeiros. A despeito da primazia legislativa, a essência do projeto PNE/Sociedade Brasileira desapareceu em prol da agenda governamental alicerçada no apoio dos representantes do segmento privado no Congresso Nacional.

A despeito de ter sido encaminhado e aprovado, o substitutivo de autoria do deputado Nelson Markezan (PSDB-RS), que representava os interesses da base parlamentar governista e o acordo firmado no Congresso Nacional, acabou por receber nove vetos presidenciais, sendo que cinco se referiam a metas exclusivas à educação superior e um envolvia meta global básica de comprometimento de recursos.¹⁴⁷ Diferente da LDB que não sofreu qualquer veto, é importante enfatizar que tais negativas ocorreram após a consulta aos atores governamentais ligados à equipe econômica. Os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão forneceram base jurídica para a recusa de sanção quando o tema envolvia o incremento de matrículas ou verbas públicas. Em linhas gerais, alegou-se que as metas foram vetadas por não constarem do Plano Plurianual (PPA) e/ou por contrariarem as dispo-

¹⁴⁵ A trajetória legislativa e análise mais ampla sobre os dois projetos de Lei entre 1997 e 1998, consultar: Saviani (1998).

¹⁴⁶ O Projeto de Lei (PL) de iniciativa do Dep. Ivan Valente (PT-SP) apoiado pelo Fórum recebeu o nº 4155 de 1998 e o Projeto de Lei de autoria de Arnaldo Faria de Sá, então filiado ao PPB-SP (transformado em PP-SP a partir de 2003), da base aliada, que representou o Poder Executivo obteve o nº 4173 de 1998. No início da trajetória legislativa o segundo PL foi apensado ao primeiro.

¹⁴⁷ A aprovação na Câmara dos Deputados ocorreu em junho de 2000 e no Senado em dezembro de 2000. A Lei nº 10.172 foi promulgada em 09 de janeiro de 2001, acompanhada da Mensagem Presidencial nº 9, da mesma data, endereçada ao Senado Federal, na qual justificava individualmente cada um dos nove vetos presidenciais.

sições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como bem lembrado por Valente; Romano (2002), à medida que as metas importantes de expansão e de financiamento foram suprimidas, o PNE deixou de ser plano e transformou-se em carta de intenções.

Ainda que o diagnóstico apresentado pelas duas propostas em disputa se assemelhasse, houve um nítido conflito entre os dois projetos educacionais para os próximos dez anos. No que tange à educação superior, as divergências residiam na responsabilidade institucional, em outras palavras, na clivagem público/privado, tanto em relação à condução do processo como a obtenção de recursos a esse fim. Enquanto os atores articulados em torno do FNDEP propunham objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público, o Ministério da Educação pretendia manter a política educacional em andamento, com poucas mudanças pontuais, baseada na compressão dos gastos públicos, na transferência de responsabilidade, investimento e manutenção do ensino para outras esferas de governo, para iniciativa privada e associações filantrópicas. Para a União, restavam as atividades administrativas, regulatórias e complementares em termos financeiros. (Valente; Romano, 2002 e Saviani, 1998). Novamente, o apoio dos representantes do setor privado promoveu a sustentação política necessária para dar a vitória à iniciativa do MEC, ainda que a atuação efetiva dos atores vinculados às pastas econômicas tenha imprimido, desta vez, derrotas parciais traduzidas nos vetos presidenciais.

Na seção seguinte, pretende-se analisar o sentido da política pública, admitindo-se que há forte interdependência entre o processo político (*politics*) – formação e trajetória de programas políticos – e o conteúdo das políticas (*policies*). Em outras palavras, entende-se que a formulação da política educacional condiciona e é condicionada pelas ações e reações dos atores sociais e governamentais.

II.3.2. Dimensão Material da Política Educacional

Durante a crise petrolífera nos países centrais na década de 70 e a ascensão dos governos liberais na Inglaterra e nos EUA, a agenda sistêmica neoliberal consubstanciada nas recomendações do Banco Mundial, assumiu proeminência no cenário mundial. Em li-

nhas gerais, encontrava-se o ataque ao Estado de Bem-Estar Social arquitetado nos países desenvolvidos no pós-guerra e sua concepção keynesiana de intervenção pública na economia. A tese principal transplantada para os países em desenvolvimento é a do Estado mínimo, na qual o mercado é o mecanismo mais eficiente de alocação de recursos, logo, a principal medida saneadora consistia no seu esvaziamento em tamanho, papel e funções.

No Brasil, de modo tardio, com a chegada ao poder do governo de Fernando Henrique Cardoso, ganhou força o questionamento severo ao Estado intervencionista e desenvolvimentista brasileiro construído entre as décadas de 30 a 70 e em crise na década de 80. Sob tal concepção de Estado, a educação superior ganhou centralidade durante o regime militar exercendo um triplo papel: como mecanismo de segurança nacional através da constituição da pós-graduação no segmento público e de um modelo universitário baseado no binômio ensino e pesquisa; como fornecedora de mão-de-obra qualificada à burocracia pública e privada; como instrumento de redução das tensões políticas da classe média, que concebiam o acesso ao nível superior como principal mecanismo de ascensão social.

A agenda governamental arquitetada pelo governo de FHC envolvia nova concepção de Estado, na qual o papel central de interventor em termos econômicos e sociais seria substituído pelo de regulador da sociedade. Em congruência à agenda neoliberal, o Estado regulador foi materializado, em termos econômicos, na privatização das empresas estatais, e, em termos administrativos, na reforma gerencial que pretendia superar o modelo burocrático da administração pública federal.

No bojo de crítica severa à ineficiência e à ineficácia do serviço público e, por consequência, no ataque frequente dos atores governamentais nos meios de comunicação visando à desqualificação dos funcionários estatais, instituiu-se, em 1995, o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Este tinha por objetivo a reforma da gestão pública, traduzida no documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Estado”. Dentre as suas várias dimensões, chama a atenção à institucional/legal, cuja principal iniciativa residia na descentralização da estrutura organizacional através da criação de novos formatos institucionais, tais como agências executivas, regulatórias e organizações sociais.

O novo modelo de organizações sociais atingiu o segmento federal, sobretudo, o universitário. Em linhas gerais, a agenda da reforma administrativa consistia em transformar o status jurídico das universidades federais para entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos, em outras palavras, a educação superior seria classificada como serviço não exclusivo estatal, logo, passaria a ter personalidade jurídica de direito privado. A interação entre o Estado e estas novas organizações sociais se daria por meio de um novo instrumento jurídico denominado contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços que seriam prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que deveriam ser transferidos do governo para a organização a cada ano. Além disso, o contrato deveria prever os limites para despesa com remuneração e vantagens a serem recebidos pelos dirigentes e empregados, bem como os critérios objetivos de avaliação do desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade.

Na agenda governamental do MARE, a autonomia financeira e administrativa atrelada à avaliação do desempenho, descredenciaria o segmento federal de educação superior do conjunto de entidades da administração indireta, logo, este perderia a parcela específica de recursos orçamentários e ficaria submetido ao contrato de gestão, com o seu quadro funcional não sendo mais regido pelo Regime Jurídico Único. No entanto, a repercussão pública de completo repúdio dos atores representantes da comunidade acadêmica vinculada às IFES foi de tal magnitude que a conversão das universidades de autarquias ou fundações em organizações sociais passou a ter caráter voluntário, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98, na qual se estabelece a *possibilidade* de autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, atrelado à fixação de metas de desempenho para o órgão ou a entidade.¹⁴⁸ Com a extinção do MARE no segundo mandato de FHC, a reforma gerencial ficou sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG), que tampouco teve sucesso em alterar a forma de organização das IFES. A transformação delas em organizações sociais não se concretizou no âmbito federal.

¹⁴⁸ Ver a este respeito Lei nº 9.637 publicada em 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização.

A ingerência mal sucedida do ator governamental MARE na educação superior brasileira não impediu o Ministério da Educação (MEC), agente central da política educacional, de se comportar em completa consonância à agenda governamental de reformulação do relacionamento entre Estado e Sociedade. A partir da premissa da existência de grave crise na educação superior, o diagnóstico baseava-se em duas constatações irrefutáveis: a baixa escolaridade líquida e os graves problemas na qualidade do ensino ofertado.

A primeira questão voltou à baila desde o fim do período ditatorial. O dilema era o mesmo: havia a necessidade de ampliar o acesso a esse nível educacional combinada à restrição de verbas públicas para tal fim, dada pela política macroeconômica de contenção de gastos federais. Para que isto ocorresse – crescimento do sistema sem aumento de recursos estatais – tornava-se essencial que o modelo de expansão implementado no regime militar, que perdeu força na transição democrática, fosse retomado sob novas condições.

O segmento privado, que assumiu a autoria do extraordinário crescimento quantitativo nas décadas de 60 e 70, incentivado e patrocinado pelo Estado Brasileiro, deveria ser novamente estimulado de modo a propiciar outra onda expansiva. Já o segmento federal transformou-se no vilão, dispendioso, elitista e ineficiente, composto por funcionários públicos maus gestores. No diagnóstico governamental, as IFES restringiram o acesso das camadas mais pobres, devido à imposição do modelo universitário arcaico da Reforma Universitária de 1968, atado ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.¹⁴⁹

A novidade envolvia a segunda questão apropriada de uma demanda histórica do meio acadêmico. Em termos quantitativos, era fácil perceber que a educação superior estava aquém sob qualquer comparação internacional, todavia, em termos qualitativos havia apenas impressões originadas, principalmente, dos estudantes das IES privadas e de denúncias feitas na mídia. No bojo da perspectiva regulatória, tornava-se necessário que o Estado assumisse a função de agente avaliador, em todos os níveis educacionais, em especial na educação superior, por meio da criação de um conjunto de mecanismos que permitisse medir o desempenho institucional e do corpo discente/docente.

¹⁴⁹ É importante lembrar que os oito anos de FHC foram marcados pelo aprofundamento do processo de privatização iniciado pelo governo Collor e pela constante desvalorização do funcionalismo público federal, tanto em termos simbólicos como salariais.

Como já mencionado na apresentação, os dois programas de governo do candidato vitorioso à Presidência da República Fernando Henrique Cardoso serão utilizados como uma *proxy* da agenda governamental para a educação superior, logo, essas questões submergem nesses documentos em um conjunto de medidas discriminadas para ensino público federal e privado.¹⁵⁰ Em linhas gerais, o primeiro documento (1994) denominado de “Mãos à Obra” apresentou, por um lado, a proposta para o segmento particular que incluía três pontos importantes: a) a reformulação do sistema de autorização de estabelecimentos e cursos, considerada restritiva e que pouco contribuía para aumentar a concorrência no setor; b) a fixação de critérios para distribuição de recursos públicos às IES comunitárias; e c) a reestruturação do crédito educativo. Por outro, o documento sugeria ao segmento federal uma revolução administrativa, vinculada à autonomia nas universidades, com o fito de racionalizar os recursos orçamentários, por intermédio de três medidas: a) utilizar a capacidade ociosa; b) generalizar os cursos noturnos e c) aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. A expansão do segmento público deveria ocorrer por meio de parcerias entre os entes da federação ou as comunidades locais. Para ambos os segmentos, a avaliação surgiu como elemento chave condicionante ao financiamento federal.

Em 1998, o candidato à reeleição lançou novo programa de governo intitulado “Avança Brasil”, com um diagnóstico mais detalhado dos problemas que se perenizaram na educação superior, tais como a pequena proporção de jovens matriculados no sistema e a rigidez dos modelos institucionais. No comando da pasta da educação, permanecia o mesmo Ministro Paulo Renato de Souza do mandato que se findava, logo, a diferença entre os dois programas de governo residia na sua maior parte em mudança na forma, sendo que o primeiro programa apresentou objetivos gerais e o segundo passou a definir metas quantitativas. Para o conjunto do sistema, pretendia-se ampliar em 30% as matrículas, por meio da redução das desigualdades regionais, da diversificação no acesso e na composição da oferta – cursos de curta duração, sequenciais e à distância – e da flexibilidade curricular. Para o segmento privado, o foco concentrava-se na reorganização e ampliação do crédito educativo para atender 15% da clientela das IES, para o segmento federal, pretendia-se incrementar as ma-

¹⁵⁰ O teor dos dois programas de governo pode ser encontrado em Teixeira (2003).

trículas em 40% nos cursos de graduação nas IFES, instituir a autonomia universitária em termos administrativos e financeiros, e promover a melhoria da qualificação do corpo docente associada a sua avaliação. Já em pleno funcionamento, a avaliação dos cursos/instituições deveria ser consolidada para o conjunto do sistema, através do recém-implantado Exame Nacional de Cursos (ENC), estimulando-se também à adoção de auto avaliação por parte das IES. Os resultados da avaliação condicionariam um processo de credenciamento institucional a ser implementado.

A agenda governamental delineada nos programas de governo foi, aos poucos, sendo traduzida na legislação promulgada da LDB e do PNE e nas demais normas jurídicas avulsas. Isto ocorreu, pois ao longo dos oito anos do mandato presidencial de FHC, a atuação do MEC foi coerente com o diagnóstico e o conjunto de intenções exposto nos seus planos de governo. Como já abordado na apresentação, a formulação da política educacional foi alicerçada em sete pilares – **autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento** – que, embora, provenientes de embasamento legal disperso – LDB, PNE e legislação correlata e específica – estavam, intrinsecamente, relacionados por visão sistêmica da educação superior. Vale enfatizar que o sentido da política pública somente pode ser compreendido através de uma análise conjunta desses eixos que compõem a engrenagem da ação estatal. No entanto, é importante destacar que não surgiu um novo tema na agenda governamental. Na verdade, tais pilares foram apropriados ora da agenda governamental anterior ora da agenda dos atores sociais e reelaborados sob a perspectiva do Estado regulador, na qual a responsabilidade no fornecimento da educação superior fica delegada sobremaneira à iniciativa privada, enquanto, o controle e a fiscalização são centralizados no Poder Executivo. Por sua vez, as ações/reações dos atores governamentais e sociais tornam-se relevantes, na busca de consenso ou conflito, na medida em que condicionaram o resultado final da formulação da política pública. Isto posto, levando-se em conta o processo político peculiar desse período e o contexto socioeconômico, aborda-se cada um deles em seus princípios básicos, bem como suas conexões com os demais, a fim de estabelecer, sobretudo, os nexos e as interfaces aos dois eixos centrais da tese: a expansão e o financiamento da educação superior.

O primeiro pilar, que afetou, sobretudo, o segmento universitário federal, tratava-se da **autonomia universitária**. Essa questão é uma bandeira histórica, presente na agenda da comunidade acadêmica federal desde a reforma universitária dos anos 60, que foi apropriada pela ANDIFES, ANDES-SN e CRUB. Não é à toa que o projeto de lei da Câmara para LDB, que incorporava esses interesses ocupou-se em discriminar, em detalhes, os princípios que regem as diversas dimensões do modelo autônomo: didático-científica, administrativa, gestão financeira/patrimonial.¹⁵¹

Em contraste à concepção de autonomia do MARE – que pretendia transformar as universidades federais em instituições regidas pelo direito privado no bojo da reforma administrativa do Estado – o Ministério da Educação defendeu o caráter estatal das federais. Na LDB consta, de forma genérica, a garantia de recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das IFES e a necessidade de um estatuto jurídico especial que contemple os planos de carreira e o regime jurídico de pessoal. Os atributos de autonomia não se encontravam com o mesmo grau de discriminação do PLC.

O tema foi deslocado pelo MEC para um tratamento mais específico em Projeto de Lei de Emenda à Constituição. O modelo de autonomia proposto pelo Ministério aproximou-se da concepção do Banco Mundial. Neste documento, a autonomia de gestão administrativa e financeira consistia em definir um orçamento global por universidade, cujo repasse seria na forma de duodécimos e administrado por cada uma delas. O compromisso era manter o gasto anual em termos reais e criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior composto por uma sub-vinculação de 75% dos 18% dos recursos da União constitucionalmente vinculados. Em contrapartida, a distribuição de recursos ficaria sujeita à avaliação de desempenho institucional e as universidades deveriam buscar fontes adicionais de recursos em outras esferas do Poder Público ou junto à iniciativa privada.¹⁵²

¹⁵¹ Consultar art. 72 do PLC para LDB.

¹⁵² Ver a este respeito Proposta de Emenda Constitucional nº 370/96 que pretendia alterar o art. 207 da Constituição Federal, bem como o documento da Secretaria de Política Educacional do MEC, editado em julho de 1995, intitulado “A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior,” além da Proposta de Projeto de Lei que dispõe sobre a autonomia das universidades federais, em julho de 1999. Este último foi repudiado pela comunidade acadêmica, pois no texto surgiu a necessidade de celebração de um contrato de desenvolvimento institucional, entendido como uma tentativa de recriar, por meio de uma alteração semântica, o contrato de gestão proposto pelo MARE.

A passagem do quadro funcional das IFES do Regime Jurídico Único para o modelo regido pela CLT, a omissão do princípio de indissociabilidade do trinômio ensino-pesquisa-extensão na LDB, assim como as severas críticas ministeriais deram indícios de que a política pública pretendia a flexibilidade do modelo universitário definido pela Reforma Universitária de 1968, de modo que o governo central se desonerasse, ao máximo, da responsabilidade financeira com suas instituições. A postura assemelhou-se a do Banco Mundial (2000b) de censura à dependência financeira das IFES ao governo e ao elevado custo do modelo universitário brasileiro.

O impasse entre os atores sociais estatistas e o governo ficou mais acirrado no tocante à vinculação de recursos para pagamento do pessoal inativo materializado durante o trâmite da LDB. No PLC, os aposentados e pensionistas faziam parte do rol dos gastos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Sua ausência no documento final da LDB deixou os sindicatos de docentes e dos dirigentes das instituições públicas preocupados sobre como seria a cobertura dessas despesas. Ainda que a disposição seja razoável, na medida em que essas despesas não estão diretamente relacionadas ao cotidiano educacional, sendo que seu financiamento deveria ser garantido via sistema previdenciário especial, esses atores acusaram novamente o MEC de que tal medida materizava a desobrigação do Poder Executivo com sua rede educacional. Esta inquietação parece pertinente, já que o principal dirigente do MEC declarava que a retirada do pessoal inativo dos recursos vinculados teria como regra de transição o pagamento pelo Tesouro Nacional, para posterior criação de um fundo de pensão para carreira acadêmica que seria suprimida do Regime Jurídico Único.¹⁵³

A ANDIFES retomou o assunto na proposta de anteprojeto para Lei Orgânica das Universidades, propondo que as despesas referentes aos inativos e pensionistas fossem cobertas pela União como encargos do Tesouro Nacional, através do MEC, mas deixassem de fazer parte dos recursos vinculados. O que acabou se constituindo na proposta incorporada pelo Projeto PNE/Sociedade Brasileira, e se tornou parte integrante do documento final do PNE.

¹⁵³ Ver a esse respeito: Souza (2005).

Apesar de resolvido o impasse das despesas vinculadas, os atores ANDIFES, CRUB e ANDES-SN reagiram de forma veemente à ameaça de rompimento da combinação indissociabilidade e autonomia estabelecida a partir de 1968. Foi constituída uma comissão em julho de 1996, no âmbito do CRUB, composta por representantes, entre outros, da ANDIFES e da ABRUC a fim de formar um posicionamento a respeito da autonomia universitária.¹⁵⁴ Dentre os vários trabalhos elaborados sobre o assunto, destaca-se o cerne do Anteprojeto da ANDIFES, mencionado acima, que recebeu o apoio dos demais atores estatistas, com uma interpretação alternativa sobre o conceito de autonomia universitária.¹⁵⁵ Ainda que guarde semelhança com a agenda governamental quanto à sub-vinculação,¹⁵⁶ ao orçamento global, à avaliação de desempenho, à captação de recursos adicionais, o significado do termo autonomia é amplo para esses atores, uma vez que se buscava nesse princípio a garantia salarial e previdenciária, bem como recursos contínuos para manutenção do ensino e da pesquisa. Ademais, envolvia o poder de decisão quanto à gestão dos recursos financeiros disponíveis regularmente direcionados pelo Poder Público. Neste ponto, incluía-se a possibilidade de remanejamento dos recursos recebidos entre rubricas, programas ou categorias de despesas e a incorporação automática dos excedentes financeiros ao exercício seguinte. O repasse mínimo não deveria ter por base apenas os valores reais, conforme pleiteava o MEC, mas assegurar as despesas de pessoal e de custeio básico. Quanto ao quadro funcional, pretendia-se manter o regime especial existente subordinado à administração federal.

Na oportunidade dos debates sobre o PNE, o assunto foi retomado pelos atores estatistas nas denúncias feitas quanto ao rompimento do trinômio ensino-pesquisa-extensão e à extinção da dedicação exclusiva e do Regime Jurídico Único. No PL da Sociedade Brasileira, reafirma-se, com desaprovação, que o modelo de autonomia proposto pelo MEC

¹⁵⁴ A comissão foi composta também pela Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e Associação Nacional das Universidades Privadas (ANUP), instituições representativas do segmento universitário, mas, que não fazem parte do escopo da tese, a primeira por não se tratar de organização componente do sistema federal e a segunda, como já mencionado na apresentação tem, na maior parte das vezes identidade e sobreposição de representação com a ABMES.

¹⁵⁵ Ver, a este respeito, Souza (2005).

¹⁵⁶ A sub-vinculação proposta pela ANDIFES é de 70% para as IFES e 5% para escolas federais de nível fundamental, sendo que 95% dos 70% seriam destinados à manutenção e desenvolvimento das IFES e 5% alocados a programas de expansão e melhoria da qualidade do ensino superior.

significava que as universidades deveriam captar recursos junto à iniciativa privada. Esses atores propuseram, mais uma vez, o estabelecimento de um sistema de dotação orçamentária global, bem como enfatizaram que as aposentadorias e pensões dos funcionários e professores das IFES deveriam permanecer a cargo do Tesouro Nacional.

Por sua vez, o documento do PNE salientou a importância da autonomia universitária em todas as suas dimensões. Nesta oportunidade, incorporou o pleito dos estatistas em dois pontos: a sub-vinculação de verbas para criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior e a manutenção dos inativos nos cofres do Tesouro Nacional. No entanto, ambos foram vetados pelo Presidente da República, mediante fundamentação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, o primeiro sob a alegação contrária a qualquer vinculação tributária, por julgarem que tais recursos representavam o piso de transferência de verbas públicas e não o teto, cujo resultado seria o aumento no orçamento da União,¹⁵⁷ enquanto o segundo justificado pela possível pressão sobre os cofres públicos, que estaria na “contramão” da reformulação previdenciária e sua contribuição para o ajuste fiscal. Alegou-se ainda que tal medida defendia tratamento diferenciado entre o sistema previdenciário público e privado, contrariando o interesse público.

O impasse entre o ator governamental MEC e os atores sociais (ANDIFES, ANDES-SN e UNE) envolvendo duas perspectivas interpretativas divergentes de autonomia de gestão financeira não foi resolvido e a proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo MEC para a autonomia das IFES permanece na Mesa Diretora da Câmara dos

¹⁵⁷ Em entrevista concedida à Revista Educação Superior, em janeiro de 1999, o Ministro Paulo Renato de Souza mostrou-se irritado quanto ao impasse sobre a autonomia, e, inclusive, profetizou sobre a possibilidade real da implantação do ensino pago nos estabelecimentos oficiais. Nas palavras demasiado coloquiais do próprio Ministro: “Uma vez, em uma reunião com reitores, que convoquei para passar pito, quando eles estavam se opondo à autonomia, comecei assim, bravo: “Escuta, vocês têm dúvida de que virá o ensino pago no Brasil? Vocês têm dúvida? Eu não tenho – virá. É melhor que essa discussão venha quando a gente já tiver autonomia, com dinheiro garantido, senão vão tirar o nosso dinheiro. Vamos garantir a vinculação – se tivermos de cobrar, que esse dinheiro seja adicional, pelo menos. Essa discussão foi há uns dois anos. Eu não quis nunca levar essa discussão para frente, e acho que ainda não é o momento. Mas o que eu temo é que, em função do agravamento da crise fiscal, nós sejamos obrigados a entrar nessa discussão – isso vai atrapalhar.” (Teixeira, 1999, p. 20).

Deputados desde 31.01.99.¹⁵⁸ Todavia, o princípio de indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão foi preservado por meio de legislação correlata à LDB.¹⁵⁹

A autonomia não foi, a princípio, um assunto da agenda das universidades particulares, já que a relação institucional dá-se entre mantenedor e mantido regida pelo direito privado e os elementos constituintes da proposta de autonomia do MEC tratavam, basicamente, do relacionamento entre a União e suas instituições. Entretanto, a discussão durante a LDB a respeito das exigências para credenciamento das universidades despertou o interesse dos estabelecimentos particulares, a partir do momento em que o aval para funcionamento nos moldes universitários concede autonomia a tais instituições para criar, organizar e extinguir cursos e programas, bem como ampliar ou diminuir o número de vagas.¹⁶⁰

A ABMES reagiu à proposta governamental para exigir autonomia para todos os modelos institucionais e não apenas o universitário, que, segundo seu entendimento, deveria ser flexibilizado ao máximo. A crítica central da entidade consistia no excesso de interferência governamental, traduzido em “normas, proibições e limitações burocráticas” que inviabilizavam a autonomia de fato das IES privadas.¹⁶¹ A reação foi bem sucedida, pois o documento final da LDB restringiu o credenciamento a três critérios: produção intelectual institucionalizada; um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e um terço do corpo docente em regime de tempo integral. Os atores estatistas reunidos no Projeto de Lei da Câmara para a LDB tentaram, sem sucesso, ampliar os requisitos necessários para credenciamento para universidade. Na norma jurídica deixou de constar a necessidade de uma infraestrutura básica, bem como a oferta de cursos de mestrado e doutorado e atividades de extensão. A comprovação da produção científica deu lugar à produção intelectual institucionalizada, enquanto o regime de trabalho do corpo docente em

¹⁵⁸ De acordo com Sguissardi (2000a), a posição oficial defendia um conceito de autonomia financeira, uma vez que não previa o pleno funcionamento das IFES e supunha que estas recorressem à iniciativa privada para cobrir seus custos.

¹⁵⁹ O resultado final do embate entre as forças políticas favoráveis e contrárias à indissociabilidade foi materializado pelo artigo 5º do decreto nº 2.207/97 e mantido pelo artigo 9º do decreto nº 2.306/97.

¹⁶⁰ O artigo 53 da LDB estabelece as atribuições gerais das universidades, enquanto o artigo 54 restringe-se àquelas específicas das Universidades Públicas.

¹⁶¹ A ABMES (1996) exemplifica a ausência de autonomia de suas associadas, entre outros, pela legislação que regula o preço das anuidades escolares e pelo registro obrigatório dos diplomas nas instituições oficiais. O posicionamento da entidade sobre o assunto encontra-se na Revista Estudos nº16 de 1996.

dedicação exclusiva cedeu espaço ao tempo integral, que permite a jornada de 40 horas, prescindindo de um contrato de trabalho privativo.¹⁶²

A principal vitória da entidade envolveu a criação de novo modelo institucional denominado de “Centro Universitário”. Este modelo não apareceu no Projeto de Lei da Câmara, mas passou a constar no art. 43 do Projeto do Senado. Entretanto, tal artigo foi suprimido do documento final da LDB e a inovação acabou sendo instituída por legislação correlata à LDB.¹⁶³ Este se assemelha à universidade no que concerne à autonomia para criar, organizar e extinguir cursos, bem como remanejar e ampliar vagas, porém, simultaneamente, distingue-se dela pela exigência de qualidade apenas no ensino, prescindindo-se da pesquisa, além da ausência de requisitos de qualificação e de dedicação do quadro docente.¹⁶⁴ O modelo organizacional mais flexível, denominado de “Universidade de Ensino” (Cunha, 2003a), vem ao encontro do que pregam o BIRD e a UNESCO, adequando-se à demanda daqueles representados pela ABMES, cuja autonomia está associada, de forma precípua, à expansão da oferta e desvinculada do desenvolvimento da pesquisa e da extensão.

É possível perceber que, por um lado a autonomia universitária para as universidades federais permaneceu inconclusa, face à reação negativa do conjunto dos atores sociais estatistas e a ausência de apoio dos atores governamentais da área econômica, por outro lado a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e o vínculo entre este princípio e a autonomia universitária foram deslocados para outro eixo de discussão e rompidos com o apoio dos interlocutores privados, de forma bastante ardilosa, por meio do surgimento dos Centros Universitários. Cabe lembrar que a existência de forte identidade entre a autonomia universitária e outros três pilares, a avaliação, a expansão e a diversificação das fontes de financiamento para o segmento federal, que será mais bem trabalhada a seguir.

¹⁶² Vale a pena comparar sobre o tema o artigo 64 do PLC ao artigo 52 da LDB.

¹⁶³ Embora, o substituto Darcy Ribeiro tenha sido aprovado sem ressalvas pelo Poder Executivo, esta foi uma das raras exceções. O artigo 4º do decreto nº 2.207/97, mantido pelo artigo 8º do decreto nº 2.306/97 definiu a nova classificação por organização acadêmica em cinco modalidades institucionais: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. O Centro Universitário encontra-se definido no artigo 6º, do primeiro decreto, alterado pelo artigo 12 do segundo, ao permitir o remanejamento ou a ampliação de vagas nos cursos existentes.

¹⁶⁴ A Portaria nº 2.041 de 22/10/97 definiu critérios adicionais para os Centros Universitários, tais como a oferta de ensino nos níveis graduação, extensão, especialização e sequenciais. Nada se exigiu quanto à oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

O segundo pilar da política educacional encontrava-se na **centralização do poder decisório** no Poder Executivo Federal. Esta característica foi explicitada por meio de dois mecanismos distintos: a) pela concentração no Ministério da Educação das funções de regulação, fiscalização e formulação da política educacional; b) pela mudança nos critérios para eleição dos reitores nas universidades federais.

Na concepção avaliadora, projeta-se a imagem do Estado, simultaneamente, mínimo e forte e torna-se relevante manter o controle por meio do aparato jurídico, bem como pela fiscalização e pela avaliação por resultados. Sendo assim, para que a expansão do sistema de educação superior efetivamente ocorresse em novo patamar, não bastava deixar a tarefa à iniciativa particular, tornava-se necessário alterar a legislação para concentrar o poder decisório nas mãos do Ministério da Educação.

É importante lembrar que o Ministro Paulo Renato de Souza era um crítico contumaz do Conselho Federal de Educação a quem imputava a responsabilidade por restringir a entrada de novas instituições e reduzir a competição no mercado. Isto já havia ficado nítido no programa de governo “Mãos à obra”, que pretendia reformular o modelo de autorização a cargo do CFE. O dirigente afirmou que o sistema de educação superior brasileiro era pequeno, heterogêneo e insuficiente quanto à qualidade, em parte, devido ao *“sistema de acreditação de novas escolas e cursos que levava, na prática, à formação de oligopólios e reservas regionais de mercado no setor privado da educação superior.”* (Souza, 2005, p. 172).

A centralização decisória traduziu-se na extinção do Conselho Federal de Educação (CFE), que deu lugar ao Conselho Nacional de Educação (CNE),¹⁶⁵ com funções bem mais limitadas àquelas outrora desempenhadas, sendo que a Lei o restringiu a um órgão de consulta e assessoria, subordinado ao MEC.¹⁶⁶ Por sua vez, o Ministério conservou as mes-

¹⁶⁵ Este órgão substituiu o Conselho Federal de Educação (CFE) – que funcionou entre 1961 a 1994 – que era responsável pela análise nas solicitações para criação de instituições de nível superior. Quanto à atuação do Conselho Federal de Educação durante o regime militar, consultar: Carvalho (2002). Durante o curto espaço de tempo do governo Itamar, destacou-se a disputa acirrada de poder entre o MEC e o Conselho Federal de Educação (CFE), que resultou na extinção deste último e sua substituição pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Este órgão passou a ter menor poder decisório e função mais consultiva e de assessoria do MEC. A Medida Provisória nº 661/94 extinguiu o CFE sob a acusação genérica de que o conselho havia se transformado em espaço cartorial de instituições privadas. Sobre as causas da extinção do Conselho Federal de Educação, ver: Saraiva (1999).

¹⁶⁶ Durante os oito anos que conduziu a pasta da educação, o ministro passou por duas denúncias graves vinculadas ao Conselho Nacional de Educação. A primeira em agosto de 1997, na ocasião, o então conselheiro José Arthur Giannotti

mas atribuições normativas, redistributivas e supletivas vigentes e permaneceu como único formulador da política educacional.¹⁶⁷ A concentração de poder e a centralização decisória tornaram-se decisivas à retomada do processo expansivo, patrocinado e incentivado pelo MEC, sem a necessidade de aval nem sujeita à reprovação de outro ator governamental.

A partir da reestruturação e do esvaziamento decisório, o CNE reformatado pelo governo Fernando Henrique Cardoso alicerçou o processo expansivo a partir de 1995, no qual ocorreu o embate político-administrativo (*politics*), e, por sua vez, influenciou e foi influenciado pelo teor material das políticas formuladas (*policies*).

Para os representantes das IES privadas, o papel do MEC foi ambíguo. Se, por um lado, a subordinação do CNE à política de incremento de vagas, sobretudo, particulares apresentou-se bastante atraente, por outro lado, o caráter regulatório no bojo da construção do sistema de avaliação foi bastante criticado, considerado uma ingerência inoportuna nos negócios privados.

Por sua vez, os atores estatistas pretendiam, em movimento oposto, desconcentrar o poder decisório das mãos do Ministério da Educação a fim de construir uma política educacional democrática com ampla participação da sociedade civil. Esse posicionamento foi explicitado no projeto perdedor da Câmara na elaboração da LDB, cujo teor atribuía funções bem definidas de coordenação e articulação das diretrizes nacionais para educação ao CNE, de modo independente das instâncias executivas (PLC, arts. 10, 23 e 24). Ademais, de forma complementar, previa-se a existência de um Fórum Nacional da Educação como um

pediu demissão do Conselho por não concordar com a transformação das Faculdades Anhembí-Morumbi em Universidade, alegando que não havia o compromisso da instituição com a pesquisa inerente ao modelo universitário. A segunda, durante o primeiro semestre de 2001, a partir de reportagens veiculadas na imprensa do Rio de Janeiro e São Paulo, cujo teor tratava de denúncias do envolvimento de membros do CNE com as instituições de ensino superior privado. Além disso, revelou-se a provável existência de tráfico de influência, pois a esposa do chefe de gabinete do ministro havia fundado, em 1998, o Instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB), cuja autorização de funcionamento está subordinada à outorga ministerial. Em entrevista publicada no livro organizado por Teixeira (2003), o Ministro justifica-se pelo que ele denominou de “crises” no CNE eximindo-se de qualquer responsabilidade ou ingerência do Ministério.

¹⁶⁷ As atribuições conferidas ao Conselho são normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira. Para o escopo da tese, destaca-se a competência normativa de fixar as diretrizes curriculares para os cursos de graduação, bem como de deliberar sobre o reconhecimento de cursos e de habilitações oferecidos por instituições de ensino superior; conceder autorização prévia de cursos oferecidos por instituições não universitárias; dar a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação. Na LDB o texto do art. 9º, § 1º é lacônico: “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.”

lôcus de definição política, cuja composição permitiria aperfeiçoar o sistema nacional de educação vindouro, inclusive seria responsável pela proposição de “*diretrizes e prioridades para a formulação da política nacional de educação, na perspectiva da valorização do ensino público*”.¹⁶⁸ No entanto, as instâncias democráticas desapareceram no documento final da LDB, mas ressurgiram no Projeto de Lei para o PNE da sociedade brasileira, em seção exclusiva sobre a “gestão democrática da educação”, acrescida da sugestão para que fossem criados Conselhos Universitários e da redefinição do CNE, cuja função principal deveria ser estabelecer as políticas nacionais de educação. Apesar do esforço dos atores governamentais, o documento final do PNE não contemplou esses interesses, já que o modelo democrático de gestão contrariava frontalmente o objetivo centralizador do MEC, excetuando-se, a meta de criar conselhos com representação da comunidade e entidades da sociedade civil com o objetivo de atribuir controle social às atividades universitárias.

O segundo instrumento de centralização decisória materializou-se na manutenção nos critérios para eleição dos reitores/vice-reitores nas universidades federais. Ao longo da história da educação brasileira, em diversas ocasiões, houve alterações no formato de escolha dos dirigentes universitários, conservando-se a eleição indireta e o protagonismo do Ministro da Educação ou do Presidente da República na escolha e nomeação.¹⁶⁹

A política pública explicitou-se através da alteração no processo de escolha dos dirigentes, coerente com as mudanças anteriores, em completa oposição aos interesses dos atores estatistas. Em linhas gerais, a eleição deveria ser indireta por meio de um órgão colegiado máximo composto por 70% de docentes e os 30% para as demais categorias, formando-se uma lista tríplice dentre os docentes pertencentes aos níveis mais elevados da carreira (titular ou adjunto) ou com a titulação mínima de doutor. O procedimento foi semelhante para escolha dos diretores das unidades universitárias, cuja competência era do reitor. A novidade residia na existência de consulta prévia à comunidade acadêmica mantendo-se a mesma proporção de docentes.

¹⁶⁸ Ver a respeito o Projeto de Lei da Câmara para LDB o art. 10, § 3º e o art. 25.

¹⁶⁹ Com exceção da reforma proveniente do Estatuto das Universidades Brasileiras em 1931, na qual a escolha do reitor ficaria a cargo do MEC, recém-criado, nas demais mudanças consta que a nomeação é de responsabilidade exclusiva do Presidente da República. Para uma análise histórica do padrão de escolha dos dirigentes das universidades federais, remete-se a Cunha (2003b).

A reação de repúdio à nova legislação foi imediata. Embora, a princípio, o instrumento de consulta pela comunidade universitária tenha contribuído para o avanço da democracia interna nas IFES, a crítica centralizou-se na imposição autoritária, intervencionista, centralizadora na forma de escolha dos dirigentes, que inviabilizou o novo instrumento, e na composição dos órgãos colegiados e deliberativos pelo MEC, que ignorou a produção do ANDES-SN sobre a matéria.

Apesar disto, o Projeto de Lei nº 426/95 apresentado em maio de 1995 foi aprovado e transformado na Lei nº 9.192, em dezembro do mesmo ano, pelo Congresso Nacional, com tempo exíguo para debate, utilizando-se, inclusive, do mecanismo regimental de “urgência”, cuja regulamentação deu-se pelo Decreto nº 1.916 de 23.05.96. A luta teve início com a deliberação do ANDES-SN pela revogação imediata da Lei nº 9.192/95 e pela retirada do parágrafo único do art. 56, da LDB, cujo teor estabelecia que 70% dos órgãos colegiados e da comissão para escolha de reitores deveriam ser preenchidos por docentes. A entidade entendia que tais medidas atentaram contra dois princípios caros: a autonomia universitária e a democracia interna. No entendimento do ator, a primeira foi vilipendiada através da manutenção da escolha e da nomeação nas mãos do Presidente da República¹⁷⁰ e a segunda foi questionada pela maior representação do corpo docente e pela restrição a candidaturas nos níveis mais elevados da carreira acadêmica.¹⁷¹ O posicionamento do sindicato a respeito da seleção de dirigentes universitários era evidente: o reitor e o vice-reitor deveriam ser escolhidos mediante eleições diretas e secretas com a participação paritária de todos os docentes, discentes e técnico-administrativos, encerrando-se o processo de eleição no âmbito da instituição.¹⁷²

¹⁷⁰ Um episódio marcante, que reforçou a convicção da comunidade acadêmica sobre ingerência do MEC na autonomia universitária, ocorreu, em 1998, na eleição do reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Desrespeitou-se a ordem de votação na qual constava como primeiro colocado, o Prof. Aloísio Teixeira e o menos votado da lista tríplice, o Prof. José Henrique Vilhena de Paiva foi empossado no cargo, o que ocasionou um ruidoso movimento de protestos envolvendo professores, alunos e funcionários.

¹⁷¹ Um ponto delicado da agenda desses atores foi identificado por Cunha (2003b), que consiste na elegibilidade exclusiva de docentes aos cargos de direção. A estratégia do ANDES-SN tem sido contorná-lo, a fim de evitar o confronto com entidades aliadas – FASUBRA e UNE – que defendem que os demais membros da comunidade acadêmica tornem-se elegíveis.

¹⁷² O posicionamento do ANDES-SN pode ser encontrado na fala de sua presidente publicada na revista ADUSP de outubro de 2007 (Morais, 2007) e no site da entidade no Caderno 2 intitulado “Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira” (2003).

Em resposta à legislação avulsa e ao teor constante na LDB, construiu-se o consenso junto às entidades que compõem o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, consubstanciado no PNE da Sociedade Brasileira, que dentre suas metas, defendia a gestão democrática traduzida na defesa da participação paritária de docentes, discentes e de técnicos-administrativos nos colegiados deliberativos das IES. Apesar da articulação política e das resistências, a norma jurídica para a escolha de reitores permaneceu no arcabouço legal atinente à educação brasileira e, por conseguinte, foi implementada tornando-se objeto de constante mobilização do meio acadêmico. No texto final do PNE não há qualquer menção sobre o tema, o que se conclui que o assunto foi considerado já superado pelo MEC.

O terceiro eixo da política educacional concentra-se na **avaliação** do sistema de educação superior. A preocupação com o tema no Brasil teve origem, na década de 80, no interior do meio acadêmico público, que desde então vem participando ativamente dessa discussão.¹⁷³ Fruto de intenso debate, a implantação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), em 1993, o primeiro com abrangência nacional, envolveu a comunidade acadêmica em uma proposta de avaliação de forma global, contínua – previa a auto avaliação como etapa inicial do processo, que em seguida se estenderia a todas as dimensões da instituição, completando-se com a avaliação externa – de adesão voluntária, tendo como princípio a ausência de recompensa ou punição, desvinculada do financiamento. Sua legitimidade encontrava-se na construção coletiva e participativa, na cooperação e no sentido educativo e pedagógico, que respeitava a identidade institucional. (Dias Sobrinho apud Catani; Oliveira, 2000). Não é à toa, que no Projeto de Lei para a LDB, encaminhado à Câmara pelo Fórum representativo das entidades do meio acadêmico público, constava a essência do processo avaliativo externo das IES conduzido pela Comissão de

¹⁷³ A avaliação foi inserida na agenda governamental em 1983 através do Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, que enfatizava a gestão das Instituições de Ensino Superior – IES, a produção e a disseminação dos conhecimentos. Desativado no ano seguinte, tal programa foi substituído por várias iniciativas governamentais, como a constituição da “Comissão de Notáveis” em 1985, e do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior – GERES, em 1986. Entre o final da década de 80 e início dos anos 90, algumas universidades iniciaram experiências de auto avaliação, que contribuíram para criar um espaço de interlocução entre o MEC e as instituições federais, representadas pela ANDIFES. A mediação dessa entidade permitiu dar subsídios para a construção do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que teve o apoio da SESu/MEC, de 1993 a 1994. Embora, este teve uma trajetória oficial muito curta, foi adotado por algumas instituições como instrumento essencial de avaliação interna. Para uma análise histórica sobre o tema, remete-se a Barreyro; Rothen (2008).

Especialistas, bem como pelos mecanismos de auto avaliação de suas atividades, garantindo-se a participação democrática de professores, alunos e trabalhadores da educação.¹⁷⁴

Mais uma vez, o governo FHC apropriou-se do tema e, com ares de novidade, reelaborou o sistema de avaliação para este nível educacional, por meio da Lei nº 9.131 de 24.11.95, anterior à promulgação da LDB, sem aniquilar o processo avaliativo existente.¹⁷⁵ A ampliação e a mudança do foco ficariam a cargo de três mecanismos: a) avaliação individual das instituições;¹⁷⁶ b) análise das Condições de Oferta dos cursos a ser realizada pela Comissão de Especialistas escolhidos pelo MEC;¹⁷⁷ e c) Exame Nacional de Cursos (ENC).¹⁷⁸

A essência da avaliação havia sido recriada em outras bases. De caráter obrigatório para alunos, cursos e instituições, é possível perceber que se explicitou o segundo pilar da política educacional, o controle centralizado sobre as IES, cuja ênfase consistia na aferição da qualidade e eficiência sujeita a um arsenal de punições/recompensas em face dos resultados obtidos. Os dois primeiros instrumentos cumpriram a missão de dar subsídios ao novo processo de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento e credenciamento de IES, e, simultaneamente, contemplar a visão do Banco Mundial, na qual é necessário colocar à disposição do público informações e avaliações standardizadas dos diferentes programas das instituições.

Mas, a principal associação entre eixos da política educacional encontra-se nos resultados de avaliação de desempenho e no financiamento estatal para o sistema educacional. Para o segmento federal, pretendia-se, com o novo modelo de distribuição de recursos

¹⁷⁴ Ver a esse respeito artigos: 63, 66 e 68 do PLC.

¹⁷⁵ Neste período, o arcabouço foi ampliado e dois outros mecanismos foram implantados para a avaliação da educação básica: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A avaliação dos programas de pós-graduação vem sendo realizada desde os anos 70 pela Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão vinculado ao MEC, também sofreu alteração significativa na sua sistemática, no governo FHC.

¹⁷⁶ Os aspectos a serem analisados envolviam a eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos da instituição; adequação dos currículos dos cursos de graduação; inserção da instituição na comunidade local e regional; produção científica, cultural e tecnológica.

¹⁷⁷ As comissões de especialistas foram designadas pelo MEC para avaliar os cursos submetidos ao Provão, sob os seguintes aspectos: a organização didático-pedagógica; a adequação das instalações físicas em geral; a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; a qualificação do corpo docente; as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livro e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental. Ver a esse respeito: art. 6º da Lei nº 9131/95.

¹⁷⁸ A base legal do Exame Nacional de Cursos que foi implementada em 1996 consta do art. 3º da Lei nº 9131/95.

através do orçamento global, associar o direcionamento de verbas públicas ao desempenho institucional.¹⁷⁹ Em outras palavras, estabelecer um vínculo triplo entre autonomia-avaliação-financiamento, que apareceu de forma sutil no artigo da LDB que trata da autonomia das IFES. Para o segmento particular, os resultados positivos permitiam o acesso ao financiamento público indireto via sistema de crédito educativo.¹⁸⁰ É importante enfatizar que a perspectiva do processo avaliativo do MEC é semelhante à visão do Banco Mundial, na qual a construção de um ambiente competitivo, em ambos os segmentos contribui para melhoria da qualidade, gerando-se um círculo virtuoso no qual o bom desempenho leva a recursos adicionais, mas, em contrapartida, cria-se um efeito deletério alimentado pelo baixo desempenho e a queda no financiamento estatal.¹⁸¹

O terceiro instrumento, o Exame Nacional de Cursos (ENC), passou a ser o carro-chefe do sistema avaliativo, concentrando-se na aferição dos conhecimentos e de competências técnicas adquiridas pelos estudantes em fase de conclusão dos cursos de graduação.¹⁸² Com periodicidade anual, tornou-se condição obrigatória para a obtenção do diploma. O Provão, como ficou conhecido, foi implantado em 1996 e vigorou até 2003 e abrangeu 26 áreas de conhecimento.

A oposição sobreveio dos representantes do setor privado. O argumento central consistia que os critérios para a avaliação de qualidade deveriam levar em conta a existência da heterogeneidade do sistema de educação superior. Como o modelo avaliativo não sofreu alterações, a censura ao Provão foi direcionada à exposição individual do desempenho traduzida nos resultados de seus estudantes, no qual a mídia fez questão de divulgar em matérias de cunho sensacionalista. Caso o resultado fosse positivo, o impacto na veiculação na

¹⁷⁹ Outra forma de vincular avaliação ao financiamento público consistiu na tentativa mal sucedida de reforma administrativa do MARE através da implantação dos contratos de gestão da União com as IFES. A análise detalhada do modelo de distribuição de recursos para as IFES encontra-se em Amaral (2005).

¹⁸⁰ De acordo com a Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001: “Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva,” e no “art. 4º O cadastramento de que trata o caput deste artigo far-se-á por curso oferecido, sendo vedada a concessão de financiamento nos cursos com avaliação negativa nos processos conduzidos pelo MEC”.

¹⁸¹ Essa ideia já havia sido explicitada, em 1994, no programa de governo do candidato à Presidência.

¹⁸² A Lei nº 9131/95 foi regulamentada pela Portaria nº 249 de 18 de março de 1996. A realização do provão era da competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão vinculado ao MEC.

mídia traria bons frutos, com o prestígio viriam um maior contingente de alunos, maior receita e lucros. Em caso negativo, mostravam-se, em destaque, as mazelas e o resultado negativo divulgado na imprensa promoveria a saída dos consumidores mais bem informados sobre o “produto ofertado”, com efeitos deletérios sobre a lucratividade empresarial. A justificativa recorrente dessas instituições residia, exclusivamente, na baixa qualidade dos estudantes. Para tentar minimizar o impacto do Provão, houve algumas iniciativas das associações junto ao Poder Judiciário para impedir a divulgação das notas por curso/instituição.¹⁸³

Outra oposição ao ENC foi proveniente dos estudantes das IFES, representados pela UNE, contrária à avaliação individual do desempenho do alunado. Essa entidade, inclusive, cunhou a expressão “Provão” de maneira pejorativa, posteriormente apropriada pelo MEC, e, utilizou-se como instrumento de pressão o boicote ao exame, que, embora tenha invalidado os resultados em alguns cursos, não impediu sua continuidade.

No entanto, a principal resistência veio dos atores sociais estatistas, incluindo-se a UNE, encaminhada em duas frentes. Por um lado, as manifestações públicas foram direcionadas a questões substantivas concernentes à essência do exame. Em linhas gerais, esses atores eram contrários ao Provão sob o argumento que o exame decorreu de imposição legal, que a ênfase foi nos resultados e não sobre o processo educativo, bem como que o foco concentrou-se exclusivamente no ensino, estabelecendo-se o “ranqueamento” das IES. Tais críticas foram ignoradas pelo Poder Público. Além disso, no PL da sociedade brasileira para o PNE encaminhado ao Congresso Nacional, esses atores reafirmam a postura de repúdio ao ENC e à imposição das Comissões de Especialistas designadas pelo MEC, sob a alegação que essa perspectiva preocupa-se apenas com a quantidade e o produto,

desconsiderando os processos, seus condicionantes e o caráter qualitativo da avaliação, não buscando alternativas para superar as deficiências, reforçando a competitividade da gestão educacional, reduzindo a melhoria dos sistemas educacionais à questão gerencial, descuidando da formação e da capacitação de quadros qualificados para o exercício crítico da cidadania e da vida solidária em sociedade (PNE/Sociedade Brasileira, 1998, p. 66).

¹⁸³ No final de 2002, a juíza federal Regina Coeli Peixoto aceitou o recurso interposto pela ANAFI (Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores) contra o MEC e proibiu a apresentação isolada do desempenho dos cursos no exame. Ver a este respeito, ANAFI (2002).

A meta constante deste documento era a revogação imediata da lei que criou o Provão e sua substituição por processos de avaliação institucional periódica, cuja base consiste na avaliação interna e externa de todos os setores envolvidos, tendo como referencial o projeto político-acadêmico da instituição.

O texto final do PNE não apenas ignorou o conteúdo crítico do projeto alternativo, como estabeleceu como objetivo vago “*institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade de ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.*” (PNE, 2001, s/n).

Para completar o rol avaliativo, é importante acrescentar outro instrumento concebido exclusivamente para o corpo docente das instituições federais, a Gratificação de Estímulo à Docência (GED). Após um longo processo de negociação com o movimento grevista docente das IFES, em 1998, foi instituída com o aval das forças governistas no Congresso Nacional, a gratificação pecuniária em substituição à reposição salarial isonômica. A pontuação obtida levava em consideração o regime de trabalho (20 horas, 40 horas ou dedicação exclusiva), a categoria (auxiliar, assistente, adjunto ou titular) e a titulação (auxiliar, aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou doutorado) dos professores.¹⁸⁴ O desempenho tem como principal critério o número de horas-aula semanais dedicadas ao ensino, bem como valoriza a titulação acadêmica e a participação no quadro ativo de professores. Com a implementação da GED, explicitou-se nova associação entre dois eixos da política educacional, ou seja, os resultados de avaliação de desempenho e as verbas orçamentárias (financiamento), no âmbito salarial, diferenciando-se os integrantes do quadro docente do segmento federal. (Belloni, 2000).¹⁸⁵

A reação do ANDES-SN veio como ampla denúncia pública sobre os efeitos danosos da Gratificação de Estímulo à Docência. É importante lembrar que não houve qualquer menção à GED no Projeto de Lei da sociedade brasileira para o PNE, pois este documento foi encaminhado ao Congresso Nacional antes da gratificação ter sido implementada

¹⁸⁴ A GED foi criada pela Lei nº 9.678 de 03 de julho de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.668 de 13 de julho de 1998.

¹⁸⁵ Para uma análise mais aprofundada da GED, consultar: Belloni (2000) e Catani; Oliveira (2000a).

pelo MEC. O sindicato enfatizou, em reunião nacional, a imposição à categoria docente desta medida e fez duras críticas ao modelo considerado por ele como “controle eficientista de caráter produtivista”. Segundo o ator, a GED centralizava-se em critérios quantitativos de execução de tarefas, cuja consequência imediata foi a quebra da paridade entre ativos e aposentados.¹⁸⁶ A partir de então, o movimento docente permaneceu em negociação com o MEC, cuja “bandeira de luta” é a incorporação dos valores integrais da GED para todos os docentes de 1º, 2º e 3º graus, inclusive, os aposentados e pensionistas.

O quarto eixo da política educacional de FHC tratava da **formação de professores**, a partir da premissa de que existe estreita correlação entre a qualificação do corpo docente e a qualidade da educação. A ação estatal traduziu-se em duas frentes: a exigência de graduação aos professores da educação básica e do contingente de docentes de nível superior vinculados às universidades com titulação de pós-graduação *stricto sensu*.

Quanto ao primeiro ponto, havia um consenso entre os atores sociais e governamentais a respeito da necessidade do diploma de graduação para o quadro docente como requisito indispensável para o incremento qualitativo na educação básica.¹⁸⁷ Dentre as inúmeras políticas delineadas para o setor, destacaram-se duas associadas ao eixo expansivo da educação superior: os Institutos Superiores de Educação e os cursos a distância.

O Instituto Superior de Educação (ISE) foi recriado, com ares de novidade, como locus privilegiado para formação docente.¹⁸⁸ Esse modelo institucional assumiu centralidade, pois ficou responsável pela oferta dos principais cursos exigidos pela Lei de Diretrizes e Bases dos profissionais da educação: o Curso Normal Superior para a Educação Infantil e os anos iniciais da Educação Básica e cursos de licenciatura destinados à formação de do-

¹⁸⁶ Ver a esse respeito 37ª Reunião do CONAD, Belo Horizonte/MG, nov. 1998.

¹⁸⁷ Nesse sentido, é possível perceber que o art. 62 da LDB tinha o teor idêntico ao art. 88 do Projeto de Lei da Câmara, exceto pela inclusão da possibilidade da oferta de licenciatura nos Institutos Superiores de Educação.

¹⁸⁸ Vale lembrar que já no bojo da proposta dos Pioneiros da Escola Nova (1932), surgiram, nos anos 30, os Institutos Superiores de Educação com o objetivo inovador de formar professores para todos os graus de ensino em uma escola única de estrutura verticalizada em nível universitário. Sobre a história dos Institutos Superiores de Educação, consultar: Bazzo (2004). Ver a Resolução CNE/CP nº 01/99 que regulamentou tal instituição.

centes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio; além de outros cursos de formação continuada, de formação pedagógica e de pós-graduação de cunho profissional.¹⁸⁹

Esse ressurgimento tem sido repudiado pelas entidades e sindicatos vinculados à educação básica, com o apoio do ANDES-SN e do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, cuja crítica mais severa estava na “forma autoritária, arrogante e pseudodemocrática” de oferecer novos cursos ao professorado e, sistematicamente, culpá-lo pelas mazelas na educação básica.¹⁹⁰ No que tange aos institutos, os atores censuraram a formação desses profissionais fora do ambiente universitário, e, por consequência, dissociado da pesquisa acadêmica e questionaram a produção de conhecimento gerada dadas às baixas exigências de qualificação do corpo docente que a lei estabeleceu para a criação dos ISE's. Não parece casual que na classificação por organização acadêmica na educação superior em cinco modalidades institucionais, hierarquicamente diferenciadas por exigências pré-estabelecidas, estes institutos constem da última colocação.

Vale ressaltar que essa instituição repaginada estava intimamente relacionada a outro eixo central da política pública, a expansão da educação superior por meio da diferenciação da oferta educacional. Não é à toa que o segmento privado reagiu de forma positiva a tal iniciativa,¹⁹¹ na medida em que seu surgimento criou um nicho de mercado significativo dado pela demanda dos professores da educação básica que deveriam se adequar à recente exigência de nível superior, em estabelecimentos voltados apenas para o ensino.

¹⁸⁹ De acordo com o Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, no seu art. 3º, 2º § “*A formação em nível superior de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-á exclusivamente em cursos normais superiores*”. Diante da forte reação das entidades docentes, houve uma alteração no conteúdo do documento por meio do Decreto nº 3.554/00, na qual o termo “exclusivamente” foi substituído por “preferencialmente”. A descrição pormenorizada das reações ao Decreto nº 3276/99, bem como a análise mais apurada sobre o assunto, consultar: Aguiar (2000).

¹⁹⁰ Ver os argumentos mais bem fundamentados na seção de Formação de Profissionais da Educação, na proposta da Sociedade Brasileira para o Plano Nacional de Educação. (1997).

¹⁹¹ A ABMES promoveu, nos dias 5 e 6 de julho de 2000, o II Seminário sobre Formação de Professores e os Institutos Superiores de Educação, com o objetivo de discutir o conteúdo da proposta do Instituto Superior de Educação (ISE) e do Curso Normal Superior (CNS) e sobre suas implicações na vida institucional. Como resultado final, este seminário ofereceu subsídios teóricos e práticos para a tomada de decisões das IES, quanto ao processo de implantação e de desenvolvimento. Em outras palavras, não houve qualquer resistência ou questionamento à iniciativa. Vale salientar a presença no evento de conselheiros do CNE — Ulysses Panisset, Éfrem de Aguiar Maranhão, Guiomar Namó de Mello, Eunice Durham e Nélito Bizzo e da presidente do INEP, Maria Helena Guimarães de Castro. Além disso, a entidade publicou em seu principal periódico textos a favor da formação de professores e os institutos superiores de educação. Ver: ABMES (2000).

No bojo da política de formação de professores, ganhou destaque a modalidade de educação a distância. Esta modalidade também inserida no eixo da expansão da educação superior foi usada nos discursos oficiais como a chave para o incremento de vagas direcionadas aos docentes da educação básica. No roteiro do MEC para elaboração do PNE constava que o ensino não presencial deveria orientar-se, de forma precípua, para a formação de professores.¹⁹² Diferente dos Institutos Superiores de Educação que promoviam o ensino de graduação para docentes que deveriam se afastar de suas atividades, a educação à distância tornou-se um instrumento mais poderoso, à medida que possibilitava a capacitação em serviço, reduzindo gastos desnecessários com licenças e substituições.

Objeto de muita polêmica, a educação a distância no nível superior despertou debate acalorado, principalmente, quando envolvia a formação docente nos temas da qualidade, da avaliação, da produção de material didático-pedagógico e do papel do professor no processo de aprendizagem.

O Ministério da Educação enaltecia essa modalidade de ensino, partindo da premissa que o aparato tecnológico envolvido seria um instrumento preponderante para enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade. Os atores sociais vinculados aos interesses das IES privadas, mais especificamente, a ABMES, utilizando-se do mesmo argumento, deram apoio a tal iniciativa, com um discurso em prol das novas tecnologias inovadoras. Entretanto, a motivação financeira fica mais nítida quando se percebe a abertura de um novo mercado às IES privadas, com excelentes oportunidades de crescimento face à demanda de professores com pouco tempo e recursos disponíveis acompanhados da regulação governamental incipiente.¹⁹³ Em visão oposta, os atores associados aos interesses da comunidade acadêmica federal reunidos no Fórum em Defesa da Escola Pública denunciaram o uso exagerado e pouco fundamentado da educação não presencial na capacitação docente, que não havia sido explicitada na LDB, mas que assumiu clareza através do PNE. Tornou-se consen-

¹⁹² A meta consistia em dar início à formação à distância em nível superior, já, em 1998, na área de formação de professores, com ampliação gradual em todas as áreas possíveis. Ademais, constava a proposta do projeto de Universidade Aberta a fim de dinamizar o processo. (INEP, 1997b).

¹⁹³ Mais uma vez, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) articulou-se na análise dos temas educacionais candentes e realizou, nos dias 8 e 9 de junho de 1999, em Brasília, o seminário “Educação a distância: formas tradicionais e novas tecnologias”. Ver a esse respeito: ABMES (1999a).

so entre esses atores que essa política deveria ser contestada e combatida, baseada no argumento de que tal modalidade levaria ao aligeiramento e ao barateamento da formação docente existente, este último decorrente da substituição do trabalho docente pelos meios e materiais pedagógicos.¹⁹⁴ Os atores admitiam a existência de programas de educação à distância apenas para formação do professorado em caráter suplementar ofertado pelas universidades, portanto pregavam a predominância da educação presencial.¹⁹⁵

A exigência da titulação de pós-graduação *stricto sensu* como pré-requisito aos docentes da educação superior consistiu-se no segundo pilar da política de formação de professores.¹⁹⁶ Na Lei de Diretrizes e Bases, o texto foi vago ao estabelecer que o exercício do magistério ocorreria, de forma prioritária, em programas de mestrado e doutorado. No mesmo documento, determinou-se que a proporção de docentes titulados passou a ser um dos quesitos essenciais para caracterizar uma instituição universitária. A exigência de um terço do corpo docente com pós-graduação *stricto sensu* estava intimamente relacionada com o interesse institucional, seja público ou privado, em alcançar a almejada autonomia. Esta vinculação acabou sendo minimizada com o advento dos Centros Universitários, uma vez que para essa nova modalidade institucional, que também gozava de autonomia, não havia qualquer prescrição mínima de titulação para o corpo docente.

A política pública deixava claro que a qualidade da educação superior estava fortemente relacionada à avaliação e à qualificação do magistério superior, conforme consta na seção que cuida das diretrizes no Plano Nacional de Educação:

É igualmente indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior. (PNE, 2001, s/n).

¹⁹⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, consultar: Barreto (2001).

¹⁹⁵ Consultar a seção sobre Formação de Profissionais da Educação, na proposta da Sociedade Brasileira para o Plano Nacional de Educação. (1997).

¹⁹⁶ A Pós-graduação no Brasil teve início no bojo da Reforma Universitária de 1968. Há muito tempo reconhecida como o componente mais bem sucedido do sistema educacional brasileiro, dispõe de um sistema estruturado e consolidado. O processo de avaliação foi implantado nos anos 70 e sofreu uma modificação metodológica em 1998. Nas políticas de concessão de bolsas das agências de apoio à pesquisa e pós-graduação, tiveram papéis proeminentes a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão coordenador e avaliador do sistema, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Sobre o panorama da Pós-graduação, ver: Castro (2002) e uma análise mais aprofundada sobre o assunto, consultar: Cury (2004).

A qualificação traduzida em titulação acadêmica encontrava-se envolvida no processo avaliativo sob dois aspectos. Por um lado, a investigação das Condições de Oferta dos cursos realizada pela Comissão de Especialistas escolhidos pelo MEC leva em consideração a qualificação docente como requisito fundamental, por outro lado, com a implementação da GED destinada ao corpo docente das IFES, a titulação passou a ser importante critério diferenciador salarial, tornando-se estímulo à demanda por bolsas de pós-graduação.

Para os atores estatistas, em especial o ANDES-SN, o incremento da qualificação dos professores foi interpretado, a princípio, como uma iniciativa positiva. Ainda assim, o sindicato censurou a ausência de financiamento governamental para constituição do Plano Nacional de Capacitação Docente, pois entendia que este bem elaborado poderia criar condições reais para melhoria qualitativa no nível superior. Ademais, como já salientado, a entidade repudiou o sistema avaliativo que ora se constituía, em seus princípios, meios e fins.

Desta vez, os atores sociais representantes do segmento privado também se manifestaram de forma negativa. A exigência de titulação mínima para o exercício do magistério superior foi um duro golpe nos interlocutores do governo, que tentaram através da estratégia de pressão durante o trâmite da LDB no Congresso Nacional reverter a situação, pois as IES privadas, em geral, apresentavam um número exíguo de professores titulados. Torna-se emblemático o relato de Saviani (2001) que João Carlos Di Gênio, proprietário da rede Objetivo e da Universidade Paulista (UNIP), na oportunidade em que o texto foi aprovado no Senado, afirmou que este atenderia inteiramente às expectativas dos empresários de ensino. O único senão seria a exigência de 1/3 do corpo docente constituído de mestres e doutores nas universidades, por considerá-la irrealista. Ainda assim, no dia da votação final, o empresário realizou pressão política e conseguiu do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) a subscrição de uma proposta que excluía tal exigência, substituída pelos cursos de especialização. A emenda foi aprovada, todavia, no conteúdo final do artigo 52 da LDB recuperou-se a obrigatoriedade da titulação acadêmica em pós-graduação *stricto sensu*.

O constrangimento normativo da LDB que definiu um novo perfil acadêmico como pré-requisito ao processo de credenciamento/recredenciamento das universidades, bem como sua influência nos resultados da avaliação das condições de oferta ambos levaram

à estratégia de adaptação institucional das IES particulares, basicamente, em duas frentes: por meio de novas contratações de docentes recém-titulados e pela absorção de professores/pesquisadores experientes aposentados dos estabelecimentos públicos. O resultado foi o aumento dos custos com pessoal decorrentes da incorporação de professores titulados e com contratos de trabalho diferenciados do regime de hora-aula. Essa situação promoveu sucessivas reclamações do segmento privado, que foram trazidas nas pautas de reunião da AB-MES e passaram a ser objeto de pressão da entidade junto ao MEC.

Para aquelas IES que não se adequaram às novas exigências, a válvula de escape deu-se através do rebaixamento institucional à categoria de Centros Universitários. Embora, aparentando menor prestígio social, a “Universidade de Ensino” permitiu manter, praticamente, o mesmo grau de autonomia do modelo universitário desatrelado da indissociabilidade de ensino/pesquisa/extensão, sem o constrangimento legal e os custos com a folha de pagamentos decorrentes desse ajuste.

O quinto eixo da política educacional encontra-se na **flexibilização da estrutura curricular**. A novidade estava no abandono dos currículos mínimos para cada carreira, até então vigentes, e sua substituição pelas diretrizes curriculares por área de ensino. A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação ficou responsável por deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação para os cursos de graduação.¹⁹⁷ O diagnóstico do MEC é que o padrão de currículo mínimo conduziu ao engessamento e a uniformização do sistema, incompatíveis à realidade brasileira. Além disso, atribuiu a fixação dos currículos à pressão de grupos corporativos interessados na criação de obstáculos para o ingresso no mercado de trabalho, resultando no excesso de disciplinas obrigatórias e a na desnecessária prorrogação de cursos.

A interpretação central é a seguinte: ao desatar as amarras do currículo mínimo, promove-se a inovação e o desenvolvimento de projetos pedagógicos mais específicos voltados às questões regionais, às novas carreiras no mercado de trabalho, que exigem perfis

¹⁹⁷ Ver a este respeito o seu art. 9º da Lei 9.131/95.

profissionais diversificados,¹⁹⁸ e, por consequência, a necessidade de ajustes curriculares nos diferentes cursos de formação profissional. Ademais, a partir do momento que o currículo mínimo tornou-se o responsável, em grande parte, pelo alto percentual de evasão das IES brasileiras, logo, sua flexibilidade promoveria queda nesse indicador, por meio da organização dos cursos em sistemas de módulos. A fim de contemplar esse objetivo, estabeleceram-se oito princípios que pautaram as orientações para a elaboração dos currículos de nível superior.¹⁹⁹ Destacam-se os quatro primeiros:

- 1) Assegurar às instituições de ensino superior ampla liberdade na composição da carga horária a ser cumprida para a integralização dos currículos, assim como na especificação das unidades de estudos a serem ministradas;
- 2) Indicar os tópicos ou campos de estudo e demais experiências de ensino-aprendizagem que comporão os currículos, evitando ao máximo a fixação de conteúdos específicos com cargas horárias pré-determinadas, as quais não poderão exceder 50% da carga horária total dos cursos;
- 3) Evitar o prolongamento desnecessário da duração dos cursos de graduação;²⁰⁰
- 4) Incentivar uma sólida formação geral, necessária para que o futuro graduado possa vir a superar os desafios de renovadas condições de exercício profissional e de produção do conhecimento, permitindo variados tipos de formação e habilitações diferenciadas em um mesmo programa;... (CES/CNE nº 776/97).

É possível deduzir que a desregulamentação explicitada nesses quatro preceitos corroborada pela meta constante do PNE, cujo teor tratava de “*estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem*” (PNE, 2001, s/n), estavam atreladas ao estímulo dado ao processo

¹⁹⁸ Esta interpretação redefine a Teoria do Capital Humano na medida em que articula educação e empregabilidade. Os novos perfis profissionais e os modelos de formação exigidos levam em conta dois aspectos: a polivalência e a flexibilidade profissional. Para isto, torna-se necessária a adaptação curricular das escolas e das universidades à demanda do mercado de trabalho por um novo profissional multifacetado. Sendo assim, a análise que privilegia uma relação direta inequívoca entre educação e mercado de trabalho, traduziu-se na necessidade premente de reforma curricular em curso. A explicação está mais bem elaborada em Oliveira; Catani; Dourado (2001).

¹⁹⁹ O MEC estabeleceu prazos muito curtos para definição de Diretrizes Curriculares. O Edital de Convite expedido em 10.11.97 definiu o dia 02.03.98 como prazo para apresentação de propostas. É importante lembrar que os meses de dezembro, janeiro e fevereiro compreendem o período de recesso escolar, festividades natalinas e de final de ano e de férias docentes.

²⁰⁰ O Parecer CNE/CES nº 100/02 definiu que a duração mínima dos cursos de graduação seria de três anos letivos, no entanto, este foi revogado pelo Parecer CNE/CES nº 108/03. Houve várias iniciativas sobre o assunto, e, apenas através da Resolução nº 02/07, estabeleceu-se a carga horária mínima para cada curso de graduação e seu correspondente em número de anos para integralização.

de expansão com vistas ao acesso mais ágil ao mercado de trabalho. A partir da maleabilidade curricular, a estrutura dos cursos de graduação perdeu rigidez e criou condições para a existência de cursos modulares com certificados parciais, e, por consequência, deu origem aos cursos de curta duração.

Esta situação foi apontada pelo Banco Mundial ao defender a flexibilidade curricular instituída pelo governo FHC, sob o argumento que esta possibilitou a formatação de instrumentos inovadores de diferenciação de cursos e instituições, tais como, os cursos sequenciais e os centros universitários. (World Bank, 2000b). A ABMES também se mostrou aliada do Ministério da Educação quanto à mudança curricular, em prol da redução do tempo de duração dos cursos e da sua adequação ao mercado de trabalho. A flexibilidade curricular tornou-se outra janela de oportunidade para as IES privadas, na medida em que deu subsídios à implementação dos cursos sequenciais e cursos tecnológicos de curta duração, mais baratos e rentáveis, sobretudo, estimulou o surgimento de instituições de tecnologia particulares. A censura à política educacional concentrou-se no papel fiscalizador desempenhado pelas comissões de especialistas no julgamento das bases curriculares nas IES.²⁰¹

Já o ANDES-SN mostrou-se favorável a definição dos currículos dos cursos pelas IES, baseando-se na autonomia didático-científica, desde que fosse observada a base comum nacional para os cursos de graduação. Ainda assim, o posicionamento do sindicato foi no sentido de que a flexibilidade curricular que estimularia o surgimento de cursos de curta duração teria repercussão negativa pelo aligeiramento dos cursos, pois, segundo o ator, o instrumento não garante o tempo necessário para a formação sólida, generalista, reflexiva crítica, com compromisso social e ambiental.²⁰²

Os dois últimos eixos estruturantes da política educacional do governo FHC – **expansão e financiamento da educação superior** – compõem o cerne da tese, logo, requerem maior detalhamento e aprofundamento analítico, por isso, serão tratados, a seguir, em seções específicas.

²⁰¹ Ver a esse respeito o conteúdo do seminário promovido pela ABMES no dia 18 de maio de 1999 que se chamou “Diretrizes curriculares: possibilidades de flexibilização e mudanças”. (ABMES, 1999b). Em 2008, a entidade publicou um livro que trata da coletânea de resoluções e pareceres do CNE por curso e as diretrizes curriculares nacionais para os cursos de graduação com informações atualizadas até 2007. (Frauches, 2008).

²⁰² Ver a esse respeito o conteúdo do Caderno nº 2, ANDES (2003) no site da entidade.

II.3.3. Formulação da Expansão da Educação Superior

A política pública direcionada à expansão da educação superior tem como ponto de partida o diagnóstico, corroborado empiricamente, que apesar do extraordinário crescimento, sobretudo, do segmento particular entre o final da década de 60 a início da década de 80, a escolaridade líquida permaneceu ínfima, sob qualquer critério de comparação. O baixo parâmetro quantitativo tornou-se objeto de constantes críticas dos atores sociais, inclusive da UNESCO e do Banco Mundial, e passou a ser questão chave elevar esse indicador seja por estímulo à oferta e/ou à demanda.

No programa de governo à reeleição, já se destacava a meta de aumentar em 30% as matrículas na educação superior, sem, contudo, estabelecer qualquer referência ao padrão de comparação internacional. Mas, no Projeto do MEC para o Plano Nacional de Educação definiu-se que se pretendia atingir, em dez anos, o mesmo percentual da faixa etária entre 19 e 24 anos, corrigidas no documento final para 18 a 24 anos, conforme estabelecido pelo conceito convencional de escolaridade líquida.

A meta quantitativa central do projeto que contemplava os interesses dos atores da comunidade acadêmica federal foi mais ambiciosa, pois pretendia o atendimento de 40% da população na faixa etária de 18 a 24 anos, incluindo os alunos com necessidades educativas especiais. No entanto, a proposta acabou sendo derrotada na elaboração final do PNE, por ser considerada demasiado irrealista face ao *gap* existente à época.

Na perspectiva do MEC, a educação superior pública federal não era uma solução viável para resolver esse problema. Ainda assim, a política pública contemplou o incremento da rede oficial, a partir do momento em que passou a constar da plataforma política à reeleição a meta de aumento de 40% das matrículas nas IFES. Porém, de acordo com o Plano Nacional de Educação a expansão estaria sujeita a dois fatores limitantes. Esta poderia ocorrer mediante parceria da União com os Estados para a criação de novos estabelecimentos, sem, contudo, levar em conta a previsão de aporte adicional de recursos estatais, a fim de que se mantivesse a proporcionalidade existente de 40% de vagas no ensino público e 60% no ensino privado.

Vale salientar que a meta que definia a proporcionalidade mínima da oferta pública constante do Plano Nacional de Educação foi vetada pelo Poder Executivo, após consulta aos ministérios ligados à área econômica, sob a alegação de que o impacto de tal acréscimo era incompatível com a Constituição e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. É possível perceber que o aumento da participação do setor público tornou-se uma intenção vaga, até porque o segmento público já atingia, à época, essa dimensão. Ainda que constasse do conjunto de proposições do próprio MEC, a negativa de sanção materializou a divergência entre os atores governamentais das pastas da Fazenda/Planejamento e da Educação. Isto refletiu o poder de decisão das pastas econômicas que sobrepujaram o projeto expansivo da educação superior.

A reação contrária dos atores estatistas ao desprestígio dado às instituições federais foi materializada por diversas manifestações nos encontros promovidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. A proposta do PNE/Sociedade Brasileira apresentava como primeira diretriz importante a expansão da rede pública de educação superior, sendo que para que isso se concretizasse havia a necessidade de recursos para que a capacidade física fosse plenamente utilizada, conservando-se o trinômio ensino-pesquisa-extensão.

Na perspectiva do Estado regulador, tem-se como premissa básica que a solução para o problema estava em estimular, novamente, o incremento no ensino privado, considerado mais eficiente e eficaz na condução do processo expansivo. O segmento particular eleito pelo regime militar como protagonista e principal beneficiário da política pública nas décadas de 60 e 70, mais uma vez, foi escolhido para conduzir o processo de incremento de vagas, matrículas, cursos e instituições, repaginado sob um novo formato.

O sexto pilar da política pública envolve a **expansão quantitativa da educação superior**, cujo processo foi bastante sofisticado no governo FHC com a devida chancela dada pelo Conselho Nacional de Educação. É possível desmembrar a agenda governamental focada em benefício da oferta em quatro premissas, que favoreceram, sobretudo, o segmento particular: a) diversificação de cursos; b) diferenciação institucional; c) combate as desigualdades regionais em termos educacionais; d) expansão via cursos noturnos. Da mesma forma, a agenda estatal também se dirigiu à demanda estudantil, cujo estímulo restringiu-se

a dois mecanismos: a) criação de novas formas de acesso; b) constituição de políticas afirmativas. Na sequência do texto, cada um desses tópicos será discutido, levando-se em conta as visões dos atores sociais sobre o tema, bem como será explicitado o posicionamento do Ministério da Educação, traduzido em medidas legais e concretas, e, posteriormente, será mapeado o conjunto de respostas desses atores de aprovação e/ou desaprovação mediante as mudanças efetuadas.

Objeto de grande controvérsia entre os atores sociais, a diversificação na oferta de cursos e programas polarizou a discussão. Como já tratado no capítulo anterior, a AB-MES, a ABRUC e o CRUB, assim como o Banco Mundial e a UNESCO são favoráveis a tal medida, sob o argumento de promover a democratização do acesso, enquanto o ANDES-SN, a UNE e a ANDIFES assumiram um posicionamento bastante crítico à criação de cursos não tradicionais, por que os consideravam invariavelmente de baixa qualidade.

No governo FHC, a **diversificação na oferta de cursos e programas** tornou-se uma questão essencial da política de expansão de vagas contemplando os interesses dos atores vinculados aos interesses das IES privadas, bem como as recomendações dos dois organismos multilaterais, baseando-se no mesmo argumento defendido por seus interlocutores, o qual se abria a possibilidade de acesso a vasta demanda reprimida que não poderia frequentar um curso convencional. Em outras palavras, para aumentar a escolaridade líquida tornava-se necessário dar oportunidade educacional às camadas mais pobres e de trabalhadores em cursos não tradicionais, mais curtos e voltados, precipuamente, ao mercado de trabalho. Para atingir esse objetivo, foram criadas três novas modalidades de cursos: sequencial, tecnológico e não presencial.

Os cursos sequenciais apareceram, pela primeira vez, no embate em torno da LDB apenas no projeto do Senado, cujo formato foi incorporado à redação final da LDB como tipo de ensino pós-médio acrescentado aos cursos tradicionais de graduação, pós-graduação e especialização fornecidos pelas IES, e passou a compor a pauta da plataforma política do então candidato à reeleição.²⁰³ Em 12.04.99, o Ministério da Educação expediu a

²⁰³ Destaca-se o art. 44 da LDB, cujo teor é o seguinte: “a educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: I. cursos sequenciais, por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

Portaria nº 612/99 sobre a autorização e o reconhecimento de cursos superiores de formação específica. Esses envolviam um conjunto de atividades sistemáticas de formação, alternativas ou complementares aos cursos de graduação. Foram estabelecidos dois tipos: a) cursos superiores de formação específica, com destinação coletiva, cuja conclusão dá direito ao diploma; b) cursos superiores de complementação de estudos, com destinação coletiva ou individual, cuja conclusão dá direito a certificado. Apenas, o primeiro tipo está sujeito a processos de autorização e reconhecimento com procedimentos próprios, respeitando-se a autonomia das universidades e dos centros universitários.

Esta inovação na oferta de educação superior somente foi possível à medida que estava atrelada a outro pilar central da política educacional, a flexibilidade curricular, já abordada na seção anterior. Dessa combinação permite-se o incremento das matrículas em duas frentes. A modalidade de formação específica deu origem a novos cursos com carga horária reduzida para IES que possuíssem um ou mais cursos de graduação reconhecidos.²⁰⁴ Seus estudantes estão dispensados de obedecer ao ano letivo regular, a exemplo dos cursos superiores de complementação de estudos, sendo que a jornada pode ser encerrada a qualquer tempo, a critério da instituição, desde que esta assegure a oportunidade de conclusão dos estudos, no próprio curso, dos alunos nele matriculados. Esses cursos prescindem de vinculação a departamento, instituto ou faculdade, pois a LDB não especificou a estrutura organizacional para instituições de educação superior ou universidades. Ademais, essa modalidade deu margem ao aproveitamento em futuro curso de graduação, a critério da instituição de ensino, desde que as disciplinas com aprovação integrem os currículos deste ou a elas sejam equivalentes e que o candidato submeta-se a processo seletivo regularmente aplicado aos candidatos ao curso pretendido.²⁰⁵

II. de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III. de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV. de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.”

²⁰⁴ A carga horária mínima de 1.600 horas que deveria ser integralizada em prazo nunca inferior a 400 dias letivos que se mostra bem inferior aos cursos tradicionais de graduação, com mais de 3.000 horas, em média.

²⁰⁵ O Conselho Nacional de Educação expediu o Parecer da Câmara de Ensino Superior (CES) nº 968/98 que embasou Resolução n.º 1, de 27 de janeiro de 1999 para regulamentar o inciso I do art. 44 da LDB.

Por sua vez, a modalidade de complementação de estudos possibilitou o preenchimento de vagas ociosas em disciplinas de cursos de graduação reconhecidos, que poderiam ser aproveitadas em futuro ingresso nestes, bem como beneficiou os estudantes de graduação que se evadiram, mas foram aprovados em disciplinas que compõem um campo de saber, pois estes teriam direito aos certificados correspondentes, a critério da instituição.

É evidente que a reação dos atores mediante a criação dos cursos sequenciais foi bastante díspar. A medida veio ao encontro das propostas defendidas pelos atores sociais, tais como a ABMES e a ABRUC, bem como as sugestões da UNESCO e do BIRD – assemelhava-se ao modelo americano instituído no *Community College* – sendo que este último defendeu explicitamente essa iniciativa na publicação referente ao caso brasileiro.

Como tais cursos não estavam subordinados às diretrizes gerais fixadas pelo MEC para a graduação, nem às normas gerais da pós-graduação, os dois primeiros atores foram beneficiados a partir do momento que se permitiu ampla liberdade na sua formatação combinada a um vácuo regulatório preocupante. (Ranieri, 2000). Esses atores atribuíram a essa modalidade a alternativa que o mercado de trabalho buscava para a qualificação e requalificação de profissionais com nível superior. Vale destacar a manifestação na mídia do dirigente da ABMES, enaltecendo os cursos sequenciais, por considerá-los flexíveis, dinâmicos, rápidos, focados e pertinentes para clientela formada de alunos mais velhos, principalmente, pessoas que procuram nova chance de acesso ao nível superior.

As manifestações críticas dos atores estatistas foram completamente ignoradas pelo Poder Público, ainda mais por que não havia uma postura explícita contrária desses atores aos cursos sequenciais nos projetos alternativos da LDB e do PNE. Os cursos sequenciais foram ignorados nos projetos de Lei capitaneados pelo Fórum tanto na LDB como PNE, muito embora tenham sido repudiados por diversas oportunidades nas declarações de seus dirigentes, sob os argumentos de que estes promovem o aligeiramento na formação necessária, o vínculo estreito às exigências do mercado de trabalho, sendo que sua oferta localizava-se em instituições privadas desprovidas de pesquisa e dissociadas de formação acadêmica mais sólida.

No bojo do surgimento dos cursos de curta duração associados à flexibilidade curricular, outra modalidade que despontou no cenário educacional foi o curso de tecnologia.²⁰⁶ Os cursos de formação de tecnólogos de nível superior faziam parte da modalidade de educação profissional destinados aos egressos do ensino médio e técnico e se diferenciaram dos sequenciais, pois são reconhecidos como cursos de graduação, com vínculo mais estreito com o campo do saber.

A educação tecnológica não apareceu explicitamente nos projeto de governo para a educação superior em 1994 e 1998, nem no embate em torno da LDB, que se preocupou de forma bastante superficial com a educação profissional. Esta foi objeto de legislação avulsa por meio do Projeto de Lei nº 1.603/96 encaminhado à Câmara Federal pelo Ministério da Educação, posteriormente substituído pelo Decreto nº 2.208/97 acompanhado pela Portaria nº 646/97 que tratava exclusivamente da rede federal de educação tecnológica. O arcabouço legal foi complementado pelo Decreto nº 2.406/97 que tratava dos Centros de Educação Tecnológica públicos e privados. Nele deliberou-se sobre a autonomia exclusiva dos centros federais para criação e ampliação de vagas apenas nos cursos de nível básico, técnico e tecnológico, já, para os demais cursos de graduação e para a pós-graduação, manteve-se a necessidade de autorização prévia. A Portaria Ministerial nº 1.647/99 prolongou aos centros privados de educação tecnológica a autonomia para oferecer novos cursos de nível tecnológico de educação profissional nas mesmas áreas profissionais daqueles já regularmente autorizados. A extensão dessa prerrogativa aos estabelecimentos particulares permitiu a expansão dessa modalidade de ensino, sem as amarras do processo autorizativo.

O tema foi retomado durante a disputa engendrada no Plano Nacional de Educação. O diagnóstico contido no documento final do PNE, na seção Educação Tecnológica e Formação Profissional, foi bem objetivo: a necessidade de adaptação da educação profissional às exigências do mercado de trabalho e a incapacidade dos estabelecimentos públicos em ampliar vagas face à alta qualidade do ensino ofertado associado a custos elevados para sua implantação e manutenção. Logo, o objetivo foi estabelecer parcerias entre os sistemas fe-

²⁰⁶ Os primeiros cursos superiores de tecnologia tiveram início nos anos 1970, com a criação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Para uma história da educação tecnológica no Brasil, remete-se a Brandão (2009).

deral, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional, inclusive, na modalidade não presencial.

No que concerne aos cursos tecnológicos, os organismos multilaterais não se preocuparam com essa modalidade, já os atores vinculados aos interesses das IES particulares não apoiaram de forma irrestrita a iniciativa governamental. Se, por um lado, a aprovação estava associada à autonomia para reorganização de seus cursos dentro das áreas autorizadas e/ou reconhecidas, permitindo a expansão de vagas sem o aval estatal, por outro, esses reagiram negativamente à diferenciação promovida pelo MEC entre os cursos de tecnológicos.²⁰⁷ O argumento central da ABMES é o seguinte: ainda que ambos sejam voltados para formação rápida para o mercado de trabalho, os primeiros são um formato especial de graduação, enquanto os segundos não são considerados cursos de graduação, o que implica em discriminação no tipo de certificado obtido e no acesso à pós-graduação e, portanto, a tendência é que a clientela prestigie os primeiros em detrimento e esvaziamento dos segundos.

Já a educação tecnológica sempre foi valorizada pelos atores estatistas, à medida que se baseava na rede pública de ensino concentrada em estabelecimentos isolados, sobretudo, no nível federal, que se destacava pelo prestígio e pela qualidade reconhecida de seus cursos. Logo, esses atores reagiram, negativamente, em diversas frentes, à legislação que permitiria abrir um novo mercado para a iniciativa privada. O Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo sofreu forte rejeição e a pressão da comunidade acadêmica pública junto aos parlamentares no Congresso Nacional levou a sua substituição estratégica pelo Decreto acima citado, nos moldes do documento anterior. A desaprovação conjunta dos atores ganhou substância no Projeto de Lei para o PNE da sociedade brasileira. A legislação avulsa a respeito do assunto foi novamente repudiada, devido a expressar uma concepção estreita e de completa vinculação da formação profissional às necessidades do mercado de trabalho, em detrimento “*da formação de profissionais críticos e competentes que participem ativa e criativamente do mundo do trabalho*”. (PNE/Sociedade Brasileira, 1998, p. 63). O principal requerimento tratava da revogação imediata do decreto acima citado, de modo a abrir a possibilidade de debate sobre o assunto. Ademais, coerente com os interesses de seus

²⁰⁷ Consultar, novamente: Rodrigues (2004).

integrantes, o documento apregoava como diretriz central a ampliação progressiva da oferta de educação profissional de nível superior nos sistemas oficiais.

O ANDES-SN (2005), individualmente, ocupou-se em reforçar a censura em termos curriculares, sob o argumento “*da secundarização de um conjunto de disciplinas de cunho humanístico e de conhecimentos básicos e a priorização de disciplinas técnicas aplicadas*”, o que representou, na visão do sindicato dos professores, um retrocesso no que diz respeito à concepção política-pedagógica implementada pelos CEFETs. Ademais, a entidade denunciou a intenção do MEC em segmentar as políticas educacionais com vistas a desqualificar o ensino tecnológico, e, ao mesmo tempo, expandir a rede privada.

Apesar da resistência à política pública tanto dos atores privatistas como estatistas, os argumentos foram ignorados pelo Poder Público e a legislação sobre o tema continuou em vigor, sendo que apenas no final do primeiro mandato de Lula houve uma preocupação mais contundente com a regulação desse tipo de curso.²⁰⁸

A última modalidade constante da agenda governamental refere-se à educação à distância, também, denominada, não presencial. Conforme já abordado, essa tem sido objeto de maior polêmica, pois estava intimamente relacionada ao eixo de formação de professores para a educação básica. O tema permaneceu na agenda governamental como outra maneira de democratizar o acesso à educação superior para uma demanda especial, que estaria impossibilitada de frequentar o sistema educacional convencional. Tendo, a princípio, como público alvo o corpo docente em serviço, a clientela poderia ser estendida a trabalhadores com regime de trabalho em turno, presidiários, donas de casa, estudantes residentes em áreas distantes dos centros urbanos.

A LDB deixou para as disposições gerais, de maneira superficial, no art. 80, o incentivo do Poder Público no desenvolvimento e na veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada. Os requisitos para exames e diplomas foram deixados para futura regulamentação, bem como as normas, o controle, a avaliação dos programas e a autorização para implementação ficaram sob

²⁰⁸ Ver a este respeito o Decreto nº 5.773/06 e o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, lançado em junho de 2006, contendo o perfil do egresso, carga horária mínima e infraestrutura recomendada de 98 graduações tecnológicas organizadas em 10 eixos tecnológicos.

a responsabilidade dos sistemas de ensino. Sua regulamentação ocorreu por meio do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, de maneira bastante superficial, delegando-se ao MEC os atos de credenciamento das instituições vinculadas ao segmento federal e das instituições de educação profissional e de ensino superior dos entes federados e mais uma vez, omitiu-se quanto aos critérios e às formas de avaliação e supervisão dessa modalidade.

Essa questão foi retomada na plataforma política do segundo mandato como uma das políticas de diversificação da oferta e ganhou maior status no PNE em seção exclusiva das demais modalidades de ensino. Vale salientar duas metas relacionadas à educação superior que estavam no projeto do MEC e foram incorporadas no documento final, exigindo a colaboração da União e/ou Estados com a iniciativa privada. A primeira era dar início a oferta de formação à distância em nível superior, especialmente, na área de formação de professores. A segunda consistia em ampliar esta oferta para todas as áreas, com o envolvimento das universidades e demais instituições de educação superior credenciadas.

A modalidade de educação a distância foi aprovada, de forma irrestrita, tanto pelos organismos multilaterais, uma vez que ela fazia parte do receituário da diversificação proposto para os países em desenvolvimento, como pelos representantes dos interesses privatistas, que, inclusive, anteciparam-se na sua oferta, como será visto no último capítulo, já que a omissão regulatória sobre o tema tornou-se bastante conveniente e oportuna. A manifestação da ABMES em defesa dos cursos a distância já se encontra descrita na seção anterior, na oportunidade que se discutiu o eixo de formação de professores em serviço. A ANDIFES teve uma postura mais próxima desses atores, enaltecendo, em seus documentos individuais, o papel de democratização do acesso dessa nova modalidade.

Por sua vez, a educação à distância tornou-se objeto de preocupação para os três atores estatistas, ainda que a ANDIFES seja favorável ao ensino não presencial. O Projeto de Lei da Câmara para a LDB dedicou um capítulo próprio, que compreendia três artigos (84 a 86) sobre o tema. O teor explicitava princípios, diretrizes e competências para implantação e o desenvolvimento desta modalidade educacional. Para a educação superior, o documento restringia a oferta às universidades ou à instituição pública de igual nível, criada por lei com essa finalidade. O PLC estabelecia um papel central autorizativo do CNE e, ainda, determi-

nava que os conteúdos curriculares dos programas de educação à distância deveriam ser os mesmos ministrados no ensino regular. No entanto, a omissão regulatória da LDB, em oposição ao controle sugerido, imprimiu mais uma derrota a esses, cuja reação culminou com o desaparecimento da educação à distância da proposta para o PNE da sociedade brasileira.

Novo objeto de controvérsia, a **diferenciação institucional** teve como aliados o Banco Mundial e a ABMES em defesa de novos fornecedores privados e de instituições não universitárias mais inovadoras, em prol do aumento da concorrência, enquanto a UNESCO reconhece como inevitável o surgimento dessas IES e pondera tanto como o BIRD sobre a necessidade de regulação para manter a qualidade do ensino ofertado, o CRUB manteve-se neutro no assunto. Já a ABRUC faz questão de demarcar seu posicionamento em prol das IES não lucrativas submetidas ao modelo universitário, e os atores ANDES-SN, a UNE a ANDIFES desaprovam a existência de um modelo empresarial, assim como instituições não universitárias, pois acreditam que tais IES serviriam apenas aos desígnios do mercado, sem qualquer preocupação com a qualidade do ensino.

A política pública direcionada à diferenciação institucional referendou a visão defendida pelo Banco Mundial, na qual se explicitou e estimulou a heterogeneidade institucional no sistema de educação superior, considerada saudável, à medida que criava um ambiente mais competitivo, composto por uma variedade de estruturas mais flexíveis em termos organizacionais. A ação estatal foi conduzida em duas frentes. Quanto à dependência administrativa, regulamentou-se a figura jurídica da empresa educacional e os critérios necessários para tipificar uma instituição educacional não lucrativa foram ampliados e mais rigorosos. No que tange à organização acadêmica, foram criados dois novos modelos: Centros Universitários e os Institutos Superiores ou Escolas Superiores.

De acordo com o critério de dependência administrativa, para efeitos estatísticos e legais, até 1996, os estabelecimentos de nível superior eram classificados em públicos discriminados de acordo com a instância de governo, federais, estaduais e municipais e privados reconhecidos formalmente como sem fins lucrativos. Esses últimos usufruíram da garantia constitucional de imunidade tributária sobre a renda, os serviços e o patrimônio, bem como do recebimento direto de verbas públicas.

A originalidade na política pública materializada na LDB estava no surgimento de um novo modelo institucional denominado de “particular em sentido estrito”, para distinguir aquelas instituições que operavam de fato como empresas educacionais das demais sem fins lucrativos. Essas foram discriminadas ainda em estabelecimentos comunitários, confessionais e filantrópicos.²⁰⁹ A norma jurídica foi regulamentada pelo Decreto nº 2207/97, posteriormente substituído pelo Decreto nº 2306/97, nos quais constava o arsenal de exigências a serem cumpridas pelas IES não lucrativas. As instituições particulares que não se enquadravam nessas condições deixaram de se beneficiar diretamente de recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal, ao passo que as sem fins lucrativos – confessionais, comunitárias e filantrópicas – permaneceram imunes ou isentas da incidência tributária, da mesma forma que credenciadas como destino alternativo de recursos federais.

Sob a concepção do Estado como mediador de um mercado competitivo atento ao alerta do Banco Mundial e da UNESCO a respeito das possíveis falhas de mercado e da importância de um aparato regulatório para avaliar a qualidade do ensino ofertado associadas à necessidade de ampliar a base tributária e reduzir os gastos públicos, justifica-se a política de diferenciação institucional no interior das IES privadas, promovendo uma reorganização no segmento. Explicitou-se a existência de um conjunto de estabelecimentos que realmente operava regido por um modelo empresarial e, neste caso, excluí-los do acesso indireto/direto ao orçamento público tornou-se razoável e inevitável.

A distinção intra segmento privado atingiu, de forma drástica, o conjunto representado pela ABMES. É evidente que a reação dos atores vinculados aos interesses das IES privadas foi negativa, uma vez que havia uma correlação direta entre a categoria administrativa e o acesso ao financiamento público direto e indireto por meio da renúncia fiscal. A ma-

²⁰⁹ De acordo com o art. 20 da LDB: “As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV filantrópicas, na forma da lei.”

nifestação de descontentamento será abordada na próxima seção no que concerne ao financiamento público da oferta direcionada às IES privadas.

Por sua vez, os atores representantes da comunidade acadêmica federal não contemplavam em suas agendas o formato institucional lucrativo, pois concebiam que as instituições educacionais, quando privadas, deveriam ter finalidades sociais e, portanto, não seriam regidas pelo mercado. Essa concepção mostrou-se coerente com o teor do art. 20 do Projeto de Lei da Câmara para a LDB elaborado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), no qual os estabelecimentos privados seriam classificados em três categorias de instituições não lucrativas: comunitárias, confessionais e filantrópicas.²¹⁰ A mudança legislativa foi desaprovada pelos atores publicistas, em especial, o ANDES-SN continuou repudiando a existência de um modelo empresarial, por acreditar que a busca precípua pelo lucro traduziu-se no incremento desmedido de vagas associado ao ensino de baixa qualidade nos estabelecimentos empresariais.

O segundo aspecto da diferenciação institucional envolvia a nova classificação para as instituições de ensino superior por organização acadêmica. Como mencionado, ainda na LDB estas se caracterizavam em universidades, faculdades integradas e estabelecimentos isolados. Apenas através do Decreto nº 2.207/97, posteriormente substituído pelo Decreto nº 2.306/97, foram criados dois novos formatos organizativos: os centros universitários e os institutos superiores ou escolas superiores.

No bojo do embate sobre a autonomia universitária, o primeiro foi constituído como uma válvula de escape para as instituições que não cumpriam as recentes exigências do MEC para preservar a autonomia desejada. As “universidades de ensino” poderiam ampliar cursos e vagas, logo, incrementar intensivamente a oferta sem passar pelo crivo ministerial. Quanto aos institutos superiores ou escolas superiores, estes se encontravam associados ao pilar da formação de professores. Estes passariam a oferecer cursos normais superiores a uma clientela ávida pelo diploma exigido para a avaliação do desempenho do magistério na educação básica, e, por meio destes, o crescimento de vagas fica contemplando em

²¹⁰ Quanto às instituições comunitárias, o texto foi mais específico, pois, previa a constituição de associações e fundações de caráter comunitário e estabelecia que o objetivo institucional era o atendimento de necessidades educacionais da comunidade.

novas instituições isoladas. Os atores sociais reagiram ao surgimento dos centros universitários e dos institutos superiores, como já se mostrou na seção anterior em seus respectivos eixos de articulação da política pública, ou seja, na autonomia e formação de professores.

Os dois últimos meios pelos quais a política educacional de expansão da oferta se expressava foram: o combate às desigualdades regionais e a expansão dos cursos noturnos. Embora, ambos constassem do conteúdo retórico da plataforma eleitoral, não se materializaram em quaisquer medidas concretas de ação estatal.

A expansão de instituições, cursos e vagas, tendo como objetivo a **redução das desigualdades regionais** tornou-se consenso da política educacional – com exceção dos dois organismos multilaterais que não tratam do assunto – entre os atores governamentais e sociais, traduzidos apenas nos Projetos de Lei do MEC e da Sociedade Brasileira para o Plano Nacional de Educação. Ainda que não tenha sido objeto de polêmica, vale lembrar que a expansão das IFES ocorreu em todas as capitais do país, enquanto o segmento privado teve crescimento caótico e desenfreado sem qualquer preocupação regional, concentrando-se no eixo Sul-Sudeste, mais, especificamente, em São Paulo, Estado mais rico da federação, com vistas a obter maior lucratividade de uma clientela com renda mais elevada.

Já o **incremento de vagas no ensino noturno**, sobretudo nas universidades federais, foi justificado pelo governo, no diagnóstico desenvolvido no PNE, sob o argumento estritamente econômico, como alternativa para racionalizar recursos e reduzir a capacidade ociosa e, desta forma, promover um aumento no indicador número de docentes por aluno, levando-se em conta a existência de previsão orçamentária para tal fim. No entanto, vale ressaltar que tanto a LDB como o PNE não definiram qual seria uma distribuição de matrículas desejável entre os dois turnos ou entre cursos, apesar da participação esmagadora dos alunos do ensino médio em escolas públicas noturnas.

O consenso entre os atores sociais e governamentais estava na importância do ensino noturno como medida de democratização do acesso, já que contemplava as necessidades dos alunos trabalhadores. Todavia, a divergência reside no tipo de instituição que deve conduzir o processo. Por um lado, os atores defensores dos interesses dos estabelecimentos particulares, ABMES e ABRUC e os organismos multilaterais BIRD e UNESCO acreditam

na continuidade da expansão privada no período noturno, de preferência em cursos de curta duração para imediata entrada no mercado de trabalho. Por outro lado, a UNE, o ANDES-SN, a ANDIFES e o CRUB defendem que a saída para ampliar o ingresso da população carente dá-se através do incremento de cursos noturnos em estabelecimentos públicos federais, nos padrões de qualidade semelhantes aqueles do período diurno.²¹¹

Após a análise sobre a formulação da política pública orientada para a expansão de matrículas por meio do incremento na oferta, torna-se relevante abordar as iniciativas no sentido de ampliar o acesso da demanda estudantil. A ideia central consistia em instituir mecanismos que facilitassem a entrada dos estudantes em duas frentes: a) criação de formas alternativas de ingresso ao vestibular; b) promoção de políticas afirmativas.

Havia certa concordância que o sistema de admissão por meio dos exames vestibulares deveria ser superado. No entanto, conforme consta do capítulo anterior, as críticas e sugestões endereçadas a esse modelo foram muito diversas. O ANDES-SN e a UNE defendiam a extinção progressiva do vestibular e sua substituição por políticas públicas que selecionariam os estudantes junto as escolas oficiais. A ABMES também se mostrou propícia à flexibilidade no acesso, na medida em que possibilitaria liberdade de escolha a suas mantenedoras para combinarem, de forma conveniente – menos dispendiosa e/ou simplificada – mais de um formato seletivo. Já o BIRD era favorável a um sistema que combinasse a “tolerância na entrada com o rigor na saída”, em outras palavras, o banco defendia o uso de critérios flexíveis no ingresso associados à avaliação rigorosa ao longo do curso.

A diversificação do acesso à demanda através de **novas formas de acesso** foi materializada a partir da promulgação da LDB e esteve presente na plataforma política na candidatura à reeleição. A legislação mencionou a necessidade de aprovação, de maneira genérica, em processos seletivos e a obrigatoriedade da conclusão no ensino médio como quesitos para entrada em um curso de graduação (art. 44, inciso II). O concurso vestibular continuou válido para a entrada no nível superior, ainda que não contasse como requisito obrigatório para os cursos de graduação. (art. 59).

²¹¹ Consultar o art. 76 do Projeto de Lei da Câmara para Lei de Diretrizes e Bases.

A inovação da política pública é que este deixou de ser o único e exclusivo mecanismo de entrada no sistema, possibilitando que as instituições criassem novos métodos de seleção e admissão alternativos, que atendam aos interessados e às suas especificidades. A LDB encaminhou o fim do monopólio do vestibular classificatório, à medida que o exame, como um ponto fixo em um determinado momento do ano, cede espaço para o processo seletivo resultante de uma sequência de atos. (Cury, 1997). Ao passo que esta brecha legal –
²¹² abriu diversas possibilidades de admissão de estudantes, vinculadas aos interesses do mercado privado deste nível educacional. (Cunha, 2003a).

A omissão quanto aos critérios admissionais para os cursos superiores de graduação e, por suposto, para aqueles denominados sequenciais, sedimentou o terreno para o surgimento de várias formas de acesso idealizadas pelas IES públicas e privadas. A normatização a respeito ocorreu por meio de legislação avulsa, Lei nº 9448/97,²¹³ ratificada pelo Parecer do CNE nº 95/98, cuja versão final recebeu o nº 98/99. Exemplifica-se o caso da Universidade Federal de Santa Maria, que implantou, em 1995, seu Programa de Ingresso ao Ensino Superior (PEIES) prevendo uma prova ao final de cada série do Ensino Médio. Outras formas de seleção semelhantes foram introduzidas após a nova LDB, como o Programa de Avaliação Seriada (PAS), da UNB, em 1996. Parte das IES privadas passou a utilizar a avaliação de conhecimentos, cujo conteúdo ficaria a critério do curso e da instituição, enquanto, outras ainda realizam entrevistas, exame curricular ou o histórico escolar.

Apesar da diversidade de formas de acesso, o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) instituído pela Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998 passou a ser o modelo alter-

²¹² A publicação do decreto n.º 8659, de 05 de abril de 1911, oficializou o exame de entrada na educação superior. Com a primeira LDB nº 4024/61, o exame vestibular passou a ser um concurso de habilitação, pois essa lei permitia o acesso ao conjunto dos estudantes egressos do ensino médio. A reforma universitária estabelecida pela lei 5540/68, além de fixar as normas de organização e de funcionamento do nível superior brasileiro e da sua articulação com a escola média, estabelece que os cursos de graduação sejam “*abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente e tenham sido classificados em concurso vestibular*”. O decreto nº 79.298/77 introduziu as provas de habilidade, determinou a obrigatoriedade da prova de redação em língua portuguesa e introduziu a possibilidade de realização do concurso vestibular em mais de uma etapa.

²¹³ De acordo com a Lei nº Lei 9448/97, que transformou o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, no art. 1º, é de sua competência, no inciso VII - “*definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;...*”

nativo preferido pelo MEC segundo as constantes declarações de seus dirigentes na mídia.²¹⁴

A fim de exemplificar essa predileção, destaca-se trecho do texto veiculado no site do INEP em 1998, intitulado “O fim da obrigatoriedade do vestibular”, no qual sua presidente profetizou:

Merece destaque como alternativa ao vestibular o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), aplicado pela primeira vez este ano, em todo o país, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), órgão ligado ao Ministério da Educação. O exame deve se transformar, nos próximos anos, numa das principais alternativas ao vestibular (Castro, 1998).

Vale a pena enfatizar que o uso do ENEM para ingresso no nível superior foi referendado pelo posicionamento do BIRD (2000b), constante de um evento realizado em 1998, que propôs para o Brasil que o vestibular deveria ser substituído pela adoção de critérios de avaliação que levem em conta o conhecimento adquirido ao longo do ensino médio, tais como os exames finais anuais, associados à elaboração de uma prova nacional que possibilite medir o desempenho dos concluintes desse nível educacional. A semelhança entre a visão governamental e do Banco Mundial torna-se mais nítida a partir do Parecer do Conselho Pleno, cujo teor é o seguinte:

o Exame Nacional de Ensino Médio, recentemente iniciado, é outra excelente oportunidade para inovar os processos seletivos e tanto melhor quanto mais crescente seja sua universalização. Sendo de conteúdo único para todo o país e realizado fora do processo de escolaridade formal, o Exame Nacional de Ensino Médio oferece uma medida parametrizada do conhecimento dominado por todos os possíveis candidatos ao ensino superior. Trata-se, portanto, de um recurso tecnicamente seguro para ser utilizado como critério de ingresso ao ensino superior, isolado ou concomitantemente com outro processo seletivo, igualmente universal e democrático. (CNE, 1999, p. 5).

O ENEM foi elaborado, inicialmente, com o intuito de servir como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos de nível superior, contudo, este exame unificado passou a ser utilizado como critério de ingresso na educação superior por um número significativo de instituições, apesar das resistências provenientes das instituições públicas, o que, contribuiu para ampliação contínua do universo de estudantes con-

²¹⁴ A Portaria nº 2.941, de 17 de dezembro de 2001, tornou obrigatório seu uso pelas IES não universitárias. De acordo com o “Art.5º O resultado obtido pelo candidato no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM realizado pelo Ministério da Educação deverá fazer parte necessariamente do conjunto de requisitos ou provas dos Processos Seletivos das Faculdades Isoladas, das Faculdades Integradas e dos Centros Universitários.”

cluintes da educação básica que se submeteriam a essa avaliação.²¹⁵ Constituído para ser um exame de saída do ensino médio, transformou-se, simultaneamente, em exame de ingresso na educação superior, assemelhando-se aos modelos do *Baccalauréat* francês e o *Abitur* alemão. (Cunha, 2003a).

A reação dos atores sociais às novas formas de acesso foi, em parte, constituída por suas convicções e pela agenda de propostas para este nível educacional, mas, também, foi embalada pelas denúncias constantes da mídia sobre o caráter excludente e elitista do exame vestibular, que reproduzia as condições prévias socioeconômicas dos estudantes.²¹⁶ Os atores estatistas manifestaram-se no PLC para a LDB no sentido da permanência provisória dos exames vestibulares. A intenção era alterar os critérios de seleção e admissão de forma cautelosa. Sendo assim, o caráter transitório da forma convencional de acesso fica evidente, quando se observa, nas Disposições Gerais e Transitórias do PLC, a seguinte passagem: “*Enquanto não forem definidas novas formas de seleção, permanecem em vigor, para todas as instituições, as atuais normas sobre o concurso vestibular.*” (art. 140, parágrafo único). Todavia, a concordância com o MEC a respeito da substituição do vestibular, não significou apoio desses atores ao ENEM. A censura ao novo exame nacional residia no provável rebaixamento das exigências em termos de conteúdo, combinado ao caráter classificatório como medida de meritocracia demasiado insuficiente.

Por sua vez, a flexibilidade do acesso à demanda foi ao encontro dos interesses das IES particulares, pois permitiu a adoção combinada de mais de um processo seletivo. Não é à toa que a criação do ENEM foi bem recebida pela ABMES, já que não implicava em qualquer custo para a realização do processo externo de seleção. A entidade mostrou-se aliada do MEC na promoção e na divulgação dos benefícios da adoção junto a suas associadas.

²¹⁵ Os alunos do terceiro ano do ensino médio poderiam se inscrever no exame, cuja realização ocorria no mesmo dia em todo o país, nas capitais dos Estados e nas principais cidades do interior. Sua função precípua é avaliar as habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao término da educação básica e aferir o desenvolvimento de competências fundamentais no exercício da cidadania. Apesar de não ter caráter obrigatório e resguardar o sigilo individual, já que os resultados são remetidos ao local indicado pelo estudante no ato da inscrição, é possível o acesso ao banco oficial de resultados do ENEM pelos possíveis interessados.

²¹⁶ Os jornais de grande circulação vêm denunciando, frequentemente, o baixo índice de aprovação nas Universidades Públicas dos estudantes oriundos das escolas públicas.

Enfim, o segundo mecanismo de acesso à demanda tratava das **políticas afirmativas**. Os atores sociais são favoráveis, bem como essas políticas estão presentes no rol de proposições dos organismos multilaterais como medida de democratização do acesso à demanda. Ainda assim, é possível vislumbrar divergências de interpretações quanto aos possíveis resultados obtidos. Apesar de defender o uso desse instrumento, o BIRD mostrou-se cauteloso em sua análise, pois, segundo ele, o impacto em termos de eficácia ainda não tem comprovação empírica e pode haver aumento de custos que comprometem a eficiência, objetivos perseguidos pelo Banco. No Brasil, o debate das políticas afirmativas traduziu-se no formato de reservas de vagas por cotas raciais e/ou sociais nas IFES. Logo, os atores estatistas apresentam visões diferentes: a UNE era favorável, sem restrições, a esse tipo de política pública, bem como a reserva de vagas a deficientes físicos nas instituições federais, enquanto a ANDIFES alerta que esta não deve ser a única modalidade de inserção no sistema, mas deveria ser combinada com a ampliação de vagas no turno noturno.

As políticas afirmativas não apareceram na pauta dos programas de governo prévios aos dois mandatos, bem como não foram objeto de debate durante a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases. Apenas durante a disputa travada no âmbito do Plano Nacional de educação, o tema veio à baila. No PNE, havia uma nítida preocupação, ainda que vaga, na seção de objetivos e metas, em implementar políticas públicas direcionadas à população vítima de discriminação. Sob a visão do ingresso competitivo baseado em igualdade de condições, a proposta consistia em programas de compensação de deficiências formativas anteriores, cujo objetivo era equalizar as chances de entrada, acreditando-se que apenas o nivelamento acadêmico seria suficiente para manutenção do estudante na rede educacional.

A inquietação com o tema não se traduziu em política pública efetiva, embora no apagar das luzes do 2º mandato e na ausência de discussão mais aprofundada durante a elaboração do PNE a respeito de políticas de discriminação positiva, o Poder Executivo editou Medida Provisória nº 63/02 convertida na Lei nº 10.558 de 13 de novembro de 2002, dando origem ao Programa Diversidade na Universidade, no âmbito do MEC, cuja finalidade era “*implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros*” (art. 1º, 2002). Fruto do acordo de empréstimo entre o Banco In-

teramericano de Desenvolvimento (BID), com gerenciamento financeiro da UNESCO, o programa teve início com apoio a Projetos Inovadores de Curso (PIC) em experiências piloto ao longo de 2002, no formato de cursinhos pré-vestibulares. A Lei foi regulamentada pelo governo sucessor por meio do Decreto nº 4.876 de 12 de novembro de 2003.

Não é à toa que apenas os atores estatistas manifestaram-se em prol das políticas públicas para favorecer o acesso da população vítima da exclusão social. A divergência, que parece à primeira vista de ordem semântica, fez-se presente no projeto da Sociedade Brasileira, sob outro diagnóstico. Se, por um lado, o MEC pretendia combater o desnivelamento na formação, por outro lado, os atores reunidos no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública acreditavam que era necessário garantir condições materiais para permanência do estudante no sistema educacional, por meio de recursos que assegurassem alimentação, transporte, moradia e material acadêmico. Mediante a ausência de medidas concretas, a reação restringiu-se a chamar atenção do Poder Público quanto às dificuldades financeiras dos alunos pobres dos estabelecimentos oficiais para concluírem seus estudos.

A expansão da oferta combinada à ampliação do acesso e da democratização via demanda na educação superior, que constituem um dos pilares essenciais da política pública direcionada à educação superior, devem vir acompanhadas do equacionamento da questão do financiamento à atividade educacional, levando-se em conta um quadro crônico de restrição fiscal do governo federal brasileiro. Sendo assim, na próxima subseção, procura-se explicitar a percepção do MEC traduzida em formulação e ação estatal a respeito do seu financiamento direcionado à oferta e à demanda educacional pública e privada. Ademais, a intenção é deixar claro o posicionamento dos atores sociais já enumerados no capítulo anterior e a reação destes à formulação da política pública.

II.3.4. Formulação do Financiamento da Educação Superior

O financiamento federal à educação superior é um dos eixos centrais da política educacional, pois ele reflete qual o sentido dado à ação estatal. Em outras palavras, a decisão em torno do tema envolvia dois questionamentos: a) havia necessidade de ampliar os gastos públicos no setor? b) algum segmento deveria ser priorizado?

Quanto à primeira questão, a resposta vincula-se ao estabelecimento de meta quantitativa de aumento dos gastos em relação ao PIB. Embora, esta se referia ao sistema educacional como todo, presume-se que uma parcela seria destinada à educação superior. Esta foi uma preocupação exclusiva dos atores estatistas, uma vez que o Poder Público assumisse um compromisso com a definição de um parâmetro para os gastos educacionais, garantiria uma estabilidade de verbas direcionadas à manutenção da folha de pagamentos e de custeio compatível com a implantação dos programas propostos para o decênio. Este ponto de vista foi explicitado na proposta alternativa da Sociedade Brasileira ao PNE.

Tanto nos planos de governo como na LDB, não houve qualquer referência sobre a definição de um indicador que relacionasse os gastos educacionais ao PIB. O governo federal assumiu a responsabilidade no Plano Nacional de Educação em fixar meta quantitativa a ser perseguida para os dez anos seguintes.

No embate entre os dois projetos para o PNE, foi possível perceber claramente a divergência de visões sobre a importância do aumento de verbas públicas para financiar o processo expansivo. No projeto de Lei PNE/Sociedade Brasileira, o objetivo central é incrementar em cerca de 10% do PIB os *gastos públicos* para o atendimento do Plano Nacional de Educação. Já no PNE/MEC o percentual foi bem mais modesto, em 6,5% do PIB, ainda assim, incluindo-se os gastos públicos e privados.²¹⁷

O documento final resultou em um percentual intermediário entre os dois Projetos de Lei, ou seja, no mínimo de 7% do PIB, e estabeleceu metas de crescimento anuais de 0,5% nos quatro primeiros anos e de 0,6% no quinto ano. Neste foram excluídos os gastos privados, em discordância à proposta ministerial. Entretanto, a vinculação entre as despesas públicas e o PIB foi vetada pela Presidência, após consulta aos atores das pastas econômicas, sob a alegação da inexistência de indicação de fonte de receita correspondente, bem como da necessidade de repartição das despesas entre os entes federados. Esse foi o veto essencial ao plano, à medida que deixou de fixar uma meta mínima de gastos públicos em relação ao PIB, que é a base para consecução das demais metas. Dessa forma, o veto aos 40% de vagas públicas, abordado na seção anterior, foi coerente com a falta de garantia de recursos míni-

²¹⁷ De acordo com alguns especialistas em financiamento da educação, este percentual já havia sido alcançado, sendo assim, o PNE não teria acréscimo de recursos quer públicos ou privados.

mos para a expansão da rede, ao passo que a meta de inclusão de 30% de estudantes de 18 a 24 anos na educação superior também ficou comprometida, pelo menos, no que concerne à oferta pública.

Os atores vinculados à comunidade acadêmica federal foram mais além ao propor no projeto alternativo para o PNE, uma meta mínima específica à educação superior de 1,2% do PIB, de imediato, até 2,7% do PIB, em dez anos, sendo, pelo menos 0,9% do PIB, de verbas exclusivas à pesquisa. Já o documento final do PNE ignorou a primeira, mas contemplou a segunda ao fixar que os recursos à pesquisa científica e tecnológica deveriam ser triplicados, por meio de agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas. Apesar de não necessariamente significar gastos orçamentários extras, essa meta sofreu veto presidencial, pois se alegou não designar as fontes de compensação desse aumento permanente de despesas, em outras palavras, onde ocorreriam os cortes para contrabalançar o desequilíbrio orçamentário. Tal instrumento afetou as universidades federais e a sustentação do desenvolvimento autônomo da pesquisa.

No que tange à segunda questão, se algum segmento deveria ser priorizado, a resposta vincula-se ao acesso privilegiado aos recursos orçamentários provenientes do fundo público. A recusa de acréscimo de verbas estatais diante de um quadro educacional que requer ampliação demonstra não só a perda de poder de barganha do segmento não contemplado, mas, também, o desprestígio dispensado a este pelo Poder Público. A fim de responder com maior rigor essa indagação, torna-se necessário analisar os mecanismos criados durante a gestão de FHC e de Paulo Renato para **financiamento dos segmentos educacionais**, ou seja, o foco está na análise do sétimo e último eixo temático da política pública.

Quanto à oferta, é possível agrupá-los em três tipos: a) a racionalização administrativa das instituições federais; b) a diversificação das fontes de financiamento para as instituições públicas; c) o direcionamento de recursos às IES privadas. No que concerne à demanda educacional, quatro mecanismos apareceram na agenda governamental: a) gratuidade e a assistência estudantil como instrumentos de financiamento à demanda pelo segmento federal; e b) concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo aos alunos matriculados em instituições particulares. Na sequência do texto, cada um desses tópicos será discutido

levando-se em conta as visões dos atores sociais sobre o tema, bem como será explicitado o posicionamento do Ministério da Educação, traduzido em medidas legais e concretas, e, posteriormente, será mapeado o conjunto de respostas desses atores de aprovação e/ou desaprovção mediante as mudanças efetuadas.

O direcionamento de verbas estatais ao segmento federal foi objeto de controvérsia entre os atores sociais. Para aqueles como a ABMES e a ABRUC havia preocupação quanto à possibilidade de seus associados receberem recursos orçamentários, logo, as manifestações públicas de seus dirigentes dirigiram-se à ineficiência e à iniquidade proveniente das IFES. No entanto, o ator que mais se deteve sobre o assunto foi o Banco Mundial, cuja análise detalhada encontra-se no capítulo anterior. Em linhas gerais, o banco defende, a princípio, a não ampliação da disponibilidade de recursos públicos, por se tratarem de gastos sociais regressivos, baseando-se no argumento de cunho econômico que as taxas de rentabilidade social dos investimentos em educação primária e secundária serem, em geral, superiores aquelas obtidas com a educação superior. Já a UNESCO censurou o uso pelo BIRD da estimativa baseada na taxa de retorno calculada em termos da relação custo-benefício, reformulada pela publicação conjunta em 2000. Ainda assim, ambos reforçam o argumento sobre a dificuldade em ampliar as verbas estatais agravadas pela situação econômica brasileira e pelo gasto orçamentário relativamente alto direcionado ao nível superior, fatos diagnosticados pelo banco no estudo de caso nacional (World Bank, 2000b). O organismo multilateral afirma que a má gestão, na maior parte dos casos, é o *único* e maior obstáculo para se atingir uma educação superior mais vigorosa. Logo, propõe a melhoria na distribuição de recursos limitados, através da racionalização dos gastos por meio de dois mecanismos: mudanças na operacionalidade do financiamento da União junto aos estabelecimentos oficiais, de modo que o aporte de recursos fique atrelado ao desempenho das instituições educacionais; e alterações na estrutura de gastos suportados pelo orçamento federal, excluindo-se aqueles não vinculados ao cotidiano educacional, inclusive, por meio da flexibilização dos contratos de trabalho.

No entanto, vale salientar o ponto chave de divergência entre os organismos multilaterais: enquanto o primeiro prega o afastamento do Estado do financiamento e a busca de fontes alternativas de recursos, o segundo afirma que o Estado deve conservar sua fun-

ção essencial no financiamento e que a educação superior não deve ser moldada pelas exigências do mercado. Essa visão é compartilhada pela UNE, pelo ANDES-SN e pela ANDI-FES que entendem que o fundo público deveria ser ampliado e direcionado, exclusivamente, ao segmento federal, uma vez que o incremento do financiamento específico à educação superior é imprescindível e resultante da competência do Estado brasileiro no financiamento do ensino, da pesquisa e extensão.

A posição do MEC acompanhou o diagnóstico do Banco Mundial a cerca da má gestão dos recursos por parte das IFES, concepção já explicitada no primeiro plano de governo em 1994, associada à concepção de autonomia plena apregoada pelo Ministério, na qual se sugeria a necessidade de uma **reforma administrativa no segmento federal** de modo a propiciar maior transparência, punir os maus gestores e eleger prioridades. Este ponto é retomado no documento final baseado no Projeto do MEC para o PNE, deixando claro que não havia qualquer interesse do Ministério em alocar aporte adicional com sua rede de instituições, mostrando-se completamente omissos sobre novas fontes de recursos públicos aos estabelecimentos estatais. Ao contrário, o documento procurou enfatizar que não havia escassez de verbas, mas problemas de gestão dos recursos recebidos.

No bojo dos eixos de autonomia e de avaliação, a política pública explicitava a necessidade de novo modelo de orçamento global corroborando com a recomendação do BIRD e as manifestações dos atores estatistas, todavia, movidos por motivações diferentes. Ambos propuseram a transposição dos saldos financeiros de um ano para o próximo e a transferência de fundos de uma categoria orçamentária para as demais, sendo que o organismo multilateral preocupa-se com a eficiência do gasto e os estatistas veem nessas medidas a liberdade para melhor aproveitamento do aporte de recursos recebidos. No que concerne à mudança na sistemática do repasse dos recursos vinculados, esta foi retirada da agenda desses últimos durante a disputa de projetos em torno da LDB e, por isso, não houve qualquer resistência à proposição. Neste sentido, dois itens merecem destaque: a) as verbas vinculadas ficariam fora do caixa único da União e seriam deslocadas para o órgão responsável pela educação, no caso, o MEC, na esfera federal; b) a autoridade competente, responsável pela arrecadação dos impostos e pela liberação das verbas, ficaria obrigada a repassar, a cada dez dias, os recursos devidos ao titular do órgão da educação na esfera federal, sob pena de

correção monetária e de responsabilização pessoal civil e criminal.²¹⁸ Essas medidas pretendiam dar transparência e evitar o desvio de recursos da finalidade educacional.

Na discussão a respeito da autonomia e da sub-vinculação de 75% para constituição do Fundo de Manutenção da Educação Superior veio à baila a questão polêmica sobre os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores das IFES. A reação dos atores sociais e o posicionamento do MEC encontram-se relacionados aos projetos de autonomia, cujo tema já foi tratado naquela oportunidade.

O segundo mecanismo de financiamento da oferta trata da **diversificação das fontes de financiamento para as instituições públicas**. Novo ponto de disputa entre os atores, o Banco Mundial polarizou a discussão. Este censura a dependência financeira exclusiva da universidade em relação ao governo e, por isso, foi o maior defensor dessa idéia, que, segundo ele, propicia uma queda na vulnerabilidade das instituições estatais às flutuações orçamentárias, ao mesmo tempo permite que a participação do financiamento privado torne-as mais sensíveis aos sinais de mercado. Enquanto a UNESCO não admite uma desvinculação radical do financiamento entre o Estado e suas instituições de educação superior e é contrária a que essas busquem fundos por conta própria, assemelhando-se a visão dos atores vinculados à comunidade acadêmica federal e do CRUB.

O MEC já havia explicitado em seu projeto de lei de autonomia plena, como já tratado anteriormente, que a economia de recursos devido à melhoria da gestão administrativa não seria suficiente para arcar com o dispêndio institucional, como não se vislumbrava a possibilidade de incremento orçamentário, restava as IFES buscarem fontes privadas para suprir suas necessidades. O diagnóstico foi corroborado pelo BIRD que, inclusive, sugeriu a formulação de um sistema tributário adequado que estimule as doações de ex-alunos, bem como o fomento às atividades remuneradas, como cursos de curto prazo para empresas ou particulares, pesquisas contratadas pela indústria e serviços de consultoria. Excluindo-se a primeira proposição, que requeria uma reforma tributária, as demais foram contempladas por meio das fundações de apoio, criadas através da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, no apagar das luzes do governo Itamar Franco, com o objetivo de promover maior agilidade,

²¹⁸ Cabe destacar que o disposto nos dois parágrafos refere-se aos três níveis de governo e a educação em todos os níveis e modalidades. Ver arts. 69 da LDB e 98 da PLC.

contornando as dificuldades de ordem administrativa e entraves legais e “... *dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes*”. (art. 1º, 1994). Em termos jurídicos, essas deveriam se configurar como fundações de direito privado sem fins lucrativos que poderiam celebrar contratos e convênios com recursos públicos, bem como obter a participação dos servidores das IFES nas atividades realizadas.

Mais uma vez, a reação dos atores estatistas à iniciativa governamental caminhou em direção oposta. O texto PNE/Sociedade Brasileira enumerou várias propostas de acréscimo de recursos públicos às IFES que vão ao encontro do princípio da progressividade tributária. Dentre elas, destacavam-se: a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, a reforma tributária que privilegie os impostos diretos e o combate à sonegação, à renúncia fiscal e às isenções fiscais para que se atingisse a plena capacidade de arrecadação da carga tributária. Ademais, a proposição de extinguir o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) fez parte do conjunto de sugestões, a fim de que se recuperasse parte das verbas públicas retirada da educação superior.

Como a reforma tributária não saiu do papel e a desvinculação de recursos permaneceu no horizonte da política educacional, restava a esses atores reagirem à criação das Fundações de Apoio. Entretanto, havia séria divergência interpretativa sobre o tema entre os representantes da comunidade acadêmica federal. A ANDIFES enaltecia o papel positivo desse tipo de organização como um aparato gerencial adequado e necessário, pois permitiria “... *gerenciar os recursos públicos destinados à Universidade Pública, de maneira racional e eficaz, para obtenção dos resultados postos por esta, bem como auxiliá-la na captação, geração e gerenciamento de recursos extra-orçamentários*”. (ANDIFES, 2005, p 30). Já a UNE era mais cautelosa e considerava a necessidade de regulamentação das fundações e de rediscussão de seu papel na educação superior, uma vez que o financiamento alternativo por elas gerado poderia gerar perda de autonomia nas decisões sobre projetos de pesquisa. O ANDES-SN repudiava esse modelo institucional e atribuía-lhe a responsabilidade de promover a privatização no interior das IFES, à medida que tais entidades passaram a intermediar as atividades de prestação de serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, submetendo as IFES a um duplo controle: estatal e

do mercado. (Amaral, 2005). Ademais, o sindicato fez denúncias graves a respeito da ilegalidade nos contratos prestados, em face da cobrança de taxas de administração e da violação das normas de direito público, sobretudo, no tocante à obrigatoriedade de concurso público e ao desrespeito à lei de licitação; ao enriquecimento ilícito dos professores; e a existência de conflito de interesses com a universidade, uma vez que alguns dirigentes da entidade também ocupam cargos universitários de direção.²¹⁹

O terceiro mecanismo de financiamento à oferta refere-se ao **direcionamento de recursos às IES privadas**. O assunto não é menos controvertido que os anteriores. Na verdade, a disputa de poder a cerca do acesso a verbas públicas torna-se a mais acirrada. A concepção dos atores defensores dos interesses das IES privadas (ABMES e ABRUC) é que o governo deve constituir instrumentos financeiros direcionados a esse segmento, seja por meio de recursos diretos e indiretos às IES não lucrativas (confessionais, comunitárias e filantrópicas) ou indiretos às IES mercantis. Essa visão é corroborada pela postura do BIRD, em favor do fomento financeiro por parte do governo a estas instituições, uma vez que admite que disponibilidade de subsídios estatais tornou-se um fator explicativo importante no crescimento da educação superior privada, principalmente nos países em desenvolvimento, sugerindo, inclusive, uso de desoneração fiscal ou de subsídios monetários diretos. Por sua vez, os atores vinculados à comunidade acadêmica federal se opõem a qualquer tipo de aporte de recursos estatais diretos ou indiretos às IES particulares, independente da natureza lucrativa ou não, uma vez que são considerados como desvios, seja por meio da renúncia fiscal seja pelo direcionamento de verbas, já que ambos reduzem o fundo público destinado precípuamente ao segmento federal.

A política pública apenas manteve o instrumento da renúncia fiscal já existente desde os anos 60 aos estabelecimentos sem fins lucrativos de ensino superior, acompanhado da possibilidade de acesso dessas IES aos recursos orçamentários do MEC não vinculados. O arcabouço legal baseava-se na Constituição Federal de 1988, mais especificamente, nos artigos 150 e 213, o primeiro referente à imunidade fiscal, ou seja, a proibição de instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação sem fins

²¹⁹ Para uma visão mais detalhada do ANDES-SN sobre as fundações de apoio, consultar: ANDES (2006).

lucrativos e o segundo cujo conteúdo tratava das exigências para o acesso de recursos estatais ao segmento não lucrativo. Este último foi corroborado pelo art. 77 da LDB, que apenas ampliou os requisitos para as IES não lucrativas já constantes na Carta Magna.

No bojo da diferenciação institucional promovida pela LDB – que foi tratada na seção anterior – essa questão foi retomada pela Medida Provisória nº 1477-35 e pelo decreto nº de 2.207, ambos publicados em 15.04.97, a fim de ampliar os critérios objetivos para diferenciar as entidades mantenedoras, e, não mais, as instituições de ensino, como de finalidade não lucrativa.²²⁰ O ponto central da nova legislação refere-se ao maior rigor formal na fiscalização pelo Poder Público, cujo teor aproximou-se do Projeto de Lei da Câmara para a LDB. Estabelecia-se a existência de um conselho fiscal, com representação acadêmica, a publicação anual do balanço com certificação realizada por auditores independentes e a submissão à auditoria do Poder Público. Por fim, o item mais polêmico foi aquele que determinava o uso de dois terços da receita operacional para a remuneração do quadro docente e técnico-administrativo. Ademais, previa-se o prazo de 120 dias, para que as mantenedoras alterassem a natureza jurídica, tornando-se sociedades mercantis e comunicassem a decisão aos órgãos competentes (MEC e CNE).

A ABMES, como representante dos dirigentes das instituições privadas de ensino, reagiu negativamente ao conteúdo da Medida Provisória e do Decreto, de forma rápida e eficiente. Houve um seminário promovido pela entidade em 07.05.97, em Brasília, com a participação de um representante do MEC, cujo tema não poderia ser mais sugestivo: “O Decreto nº 2.207/97 e a LDB: Avanço ou Recuo?” O documento resultante publicado sob nº 19 da revista “Estudos” apresentava, como um de seus objetivos, permitir a discussão e o encaminhamento de sugestões e propostas aos órgãos do governo com vistas à reformulação do Decreto citado. Nessa oportunidade, a entidade manifestou-se, por meio de seu presidente, em crítica severa à ingerência do Governo Federal nas entidades mantenedoras de ensino superior traduzida nas regras para o credenciamento institucional e nos requisitos estabelecidos para que as IES permanecessem como instituições não lucrativas. No que concerne a

²²⁰ É importante lembrar que o art. 77 da LDB definiu quatro critérios bem mais amenos para diferenciação intra-segmento privado.

este último, a “fala” do presidente procurou pontuar as críticas a cada uma das exigências que constavam do decreto.

Em primeiro lugar, a determinação de um conselho fiscal, na entidade mantenedora, com representação acadêmica (da instituição mantida), foi duramente censurada por abalar o princípio de não ingerência entre a relação mantenedora/mantida. Em segundo lugar, a exigência de publicação anual de balanços foi examinada sob a perspectiva de ampliação dos custos para as entidades mantenedoras de finalidades não lucrativas. Em terceiro lugar, o destino da aplicação dos excedentes financeiros para os fins da instituição mantida foi interpretado como limitativo, à medida que impedia que uma entidade mantenedora criasse nova instituição de educação superior, utilizando seus próprios recursos. Em quarto lugar, a destinação de pelo menos dois terços de sua receita operacional à remuneração do corpo docente e técnico-administrativo foi considerada como extrapolação aos limites constitucionais, uma vez que a União estabeleceu o limite de 60% da respectiva receita corrente líquida com dispêndio de pessoal, enquanto para as entidades mantenedoras não lucrativas exigiu-se 66,66%, percentual superior àquele que o Poder Público se auto imputou.²²¹ Em quinto lugar, o tom foi irônico, quando se referiu à determinação para que as figuras centrais das IES não percebam qualquer remuneração.²²² Por fim, a proposta foi postergar o prazo para transformação jurídica das IES.

A pressão da entidade junto à mídia e ao Congresso Nacional resultou na revogação do decreto e sua substituição pelo de nº 2306/97 publicado quatro meses depois. Quanto às entidades mantenedoras particulares sem fins lucrativos, o art. 2º do novo texto legal materializou, parcialmente, os interesses da ABMES, à medida que reduziu as exigências de fiscalização e controle. As principais alterações foram: a revogação da obrigatoriedade de representação acadêmica no conselho fiscal e do maior detalhamento na escrituração e

²²¹ O artigo 38 do Ato das Disposições Transitórias menciona como máximo de dispêndio de pessoal, regulando provisoriamente o artigo 169 da Constituição Federal, um limite de sessenta e cinco por cento das receitas correntes. Com a regulamentação dada pela Lei Complementar 82/95, esse percentual foi reduzido para sessenta por cento e com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, o comprometimento ficou em 50%.

²²² A ironia transpareceu na seguinte passagem: “*Terá nela, tal como se encontra o Decreto, que exercer trabalho gratuito, ou, se não aceitar este tipo de escravidão, manter-se impedido de trabalhar até mesmo como professor, na instituição mantida. Pasmese, mas é tão rigorosa a redação do requisito que este absurdo é perfeitamente coerente.*” (ABMES, jun. 1997b, s/n).

documentação e a substituição da exigência de “balanços” por “demonstrações financeiras”. Além disso, reduziu-se a parcela mínima destinada à remuneração do corpo docente e técnico administrativo – incluindo-se, nesta oportunidade, os encargos e benefícios sociais – para 60% não mais incidente sobre a receita operacional, mas sobre a receita das mensalidades escolares provenientes da instituição mantida, deduzindo-se ainda as reduções, os descontos ou bolsas de estudo concedidas e excetuando-se os gastos com pessoal, encargos e benefícios sociais dos hospitais universitários. É possível perceber que a parcela a ser destinada ao gasto com pessoal foi bastante reduzida ao longo do processo legislativo, tanto no percentual mínimo e como no estreitamento da base de incidência como nas deduções estabelecidas. Acrescente-se ainda que a receita operacional não se restringe aos valores mensais pagos pelos alunos, mas também, matrículas e taxas escolares, além de outros serviços ofertados. Nova vitória dos estabelecimentos privados fez-se com a exclusão de qualquer prazo legal para alteração da natureza jurídica daquelas instituições que não mais se enquadraram como não lucrativas. Entretanto, mantiveram-se as comprovações, quando solicitadas, do uso dos excedentes financeiros e da não remuneração de dirigentes, bem como o destino do patrimônio e a submissão à auditoria pelo Poder Público. No segundo mandato, foi promulgado o Decreto nº 3.860, de 9 de Julho de 2001, no qual a obrigatoriedade de destinação mínima de 60% da receita de mensalidades para despesa de pessoal docente e técnico-administrativo foi suprimida.²²³

A originalidade do decreto nº 2306/97 residiu no estabelecimento de regras igualmente para as entidades mantenedoras com finalidade lucrativa. Definiram-se dois critérios obrigatórios que servem para todo o segmento privado: a elaboração e publicação das demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com o parecer do Conselho Fiscal ou órgão equivalente e a submissão à auditoria pelo Poder Público.

²²³ Ainda assim houve um novo acréscimo nas exigências à concessão de imunidade proveniente da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, que alterou a legislação tributária federal, para exigir também das IES, e não de suas mantenedoras, a obediência as seguintes requisitos: apresentar, anualmente, Declaração de Rendimentos, em conformidade com o disposto em ato da Secretaria da Receita Federal e recolher os tributos retidos sobre os rendimentos por elas pagos ou creditados e a contribuição para a seguridade social relativa aos empregados, bem assim cumprir as obrigações acessórias daí decorrentes. Ademais, o conceito de IES não lucrativa foi estabelecido, no art. 12 § 3º, modificado pela Medida Provisória nº 1.724, de 29 de Outubro de 1998 e Lei nº 9.718, de 27 de Novembro de 1998, cujo teor é o seguinte: “*Considera-se entidade sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais*”.

Neste ínterim, a política pública direcionou-se para exigência da oferta gratuita em estabelecimentos filantrópicos. No trâmite da LDB, estabeleceu-se que estes não poderiam receber recursos por meio de matrículas e mensalidades para permanecerem com tal status. A pressão no Senado Federal dos atores privatistas promoveu a remoção deste trecho no documento final. Ainda assim, esta controvérsia voltou à baila a partir da publicação da Lei nº 9732 de 11.12.98, que versava sobre o pagamento da contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A norma jurídica determinava que a isenção da contribuição à seguridade social ficaria condicionada à prestação gratuita de benefícios e serviços a quem dela necessitar. Em outras palavras, a instituição particular de ensino superior passaria a ser denominada de assistência social beneficente e, portanto, isenta do recolhimento da cota patronal do INSS, mediante a ausência de cobrança pelos serviços educacionais, incluindo-se matrículas e mensalidades.

Desta vez, a resistência sobreveio da ABRUC. O Poder Executivo, com a finalidade de minimizar o conflito, regulamentou a Lei nº 8.212/91 (arts. 22 e 23), através do Decreto nº 3039/99, permitindo às entidades sem fins lucrativos educacionais, a isenção das contribuições, proporcional ao valor das vagas cedidas, integral e gratuitamente a carentes e do valor do atendimento à saúde de caráter assistencial. Caso não se comprovasse tal prática, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) cancelaria a isenção concedida. Ainda assim, a entidade como representante dos estabelecimentos filantrópicos opôs-se à nova legislação, alegando que tal medida vinculava-se ao furor arrecadatário da Fazenda Federal, associado a um status de norma moralizante contra os abusos cometidos por falsas entidades filantrópicas. Tanto a ABRUC como o CRUB manifestaram-se na imprensa, afirmando que o fim da isenção fiscal promoveria um aumento estimado de 30% sobre a folha de pagamentos, cujos impactos negativos recairiam sobre aumento de mensalidades, corte de bolsas de estudos, demissão de funcionários e redução de serviços sociais prestados.²²⁴

²²⁴ Para elucidar o posicionamento das IES privadas, torna-se relevante consultar a matéria publicada na revista Ensino Superior de junho de 1999, intitulada “Filantropia pede ajuda”. É importante lembrar que a revista é de propriedade do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), sendo que a frase conclusiva da reportagem, que expressava a opinião do sindicato, é bastante sugestiva da atuação das associações defensoras dos interesses das IES privadas: “*O lobby político tornou-se a principal esperança de antídoto para um decreto venenoso*”. (Rainho, 1999, p. 25).

O presidente da ABRUC recorreu a todos meios de comunicação, participou de debates e entrevistas, cujo objetivo era a mobilização da opinião pública em favor dessas instituições, que se intitulam de “públicas não estatais”. Houve tentativas infrutíferas de acordo com o Ministério da Fazenda. Em seguida, a associação passou a orientar seus membros a entrarem com liminares suspendendo a cobrança da contribuição previdenciária. Os escritórios de advocacia, que assessoraram as instituições de ensino superior, manifestaram-se pela inconstitucionalidade da lei, sob a alegação de que esta feria o art. 203 da Carta Magna. Finalmente, o Superior Tribunal Federal concedeu liminar à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2028-5 com efeito suspensivo sobre a exigência.

A diferenciação intra segmento privado possibilita acesso distinto aos recursos orçamentários do MEC. Ainda que a LDB definisse que esses poderiam ser direcionados a qualquer IES sem fins lucrativos, já, no primeiro projeto de governo, em 1994, ficava claro que um dos objetivos centrais da política pública era fixar critérios para distribuição de verbas públicas às IES comunitárias. Vale ressaltar que a política pública denotou a existência de preferência no MEC, dentre as instituições não lucrativas, por um tipo específico de modelo institucional de cunho comunitário. A evidência tornou-se patente no Plano Nacional de Educação. Na seção de objetivos e metas, constava o oferecimento de apoio e incentivo governamental, restrito às instituições comunitárias sem fins lucrativos, e, em especial, aquelas situadas em regiões não atendidas pelo Poder Público.

É evidente que os atores estatistas reagiram ao direcionamento de recursos da União às IES privadas. Enquanto no Projeto de Lei da Câmara para LDB não se aventava qualquer possibilidade de aporte de verbas da União aos estabelecimentos de ensino – exceto para bolsas de estudos, como será tratado adiante – o Projeto de Lei do PNE defendeu que uma das maneiras para aumentar os recursos orçamentários destinados às IFES seria ampliar a carga tributária através da extinção da renúncia e da isenção fiscais. Em especial, o ANDES-SN censurou publicamente o forte viés privatista da política pública, em detrimento do segmento estatal, uma vez que continuaria a existir a concorrência entre este e o particular pela receita tributária, já reduzida pela FEF. Em certa oportunidade, o presidente da entidade manifestou-se sobre a medida jurídica que vinculava a isenção do INSS à gratuidade absoluta das filantrópicas, da seguinte forma: *“a lei 9732/98 foi uma saída demagógica pela qual*

o governo abdica de sua responsabilidade de fiscalizar as instituições que considera pilantrópicas.” (Rainho, 1999, p. 24).

Feito o mapeamento da política pública formulada ao longo dos oito anos do mandato de FHC no que tange ao financiamento estatal da oferta, é necessário examinar de que forma o processo decisório destinou verbas estatais à demanda estudantil. O diagnóstico era claro: a melhoria no acesso à educação superior está diretamente atrelada ao financiamento da demanda, que se traduziu em quatro instrumentos: a) a gratuidade e a assistência estudantil destinadas ao segmento federal; e b) a concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo direcionada aos alunos das instituições particulares.

Polêmica constante nos debates sobre a educação superior no Brasil – a exemplo do ocorrido durante a elaboração da Lei da Reforma Universitária de 1968 –²²⁵ a ausência ou não do pagamento de mensalidades e de outras despesas nas IFES voltou à baila em meados dos anos 90. Sob a alegação de que o segmento federal brasileiro é composto por alunos da elite privilegiados que estudaram em escolas secundárias privadas ou em cursos preparatórios especiais para entrada nos vestibulares, o Banco Mundial é o principal defensor da extinção da gratuidade com um duplo objetivo: manter ou aumentar os orçamentos públicos, e, ao mesmo tempo, funcionar como medida de justiça social. Essa sugestão é apoiada pela ABMES e pela ABRUC, conforme já tratado no capítulo anterior, movidas por interesses diferentes.

Por sua vez, a UNESCO não recomenda claramente o ensino pago na educação superior pública, mas reconhece que uma situação cada vez mais recorrente mundialmente, poderando-se a cerca das implicações de tal medida sobre equidade, justiça e mobilidade social. Já a ANDIFES, o ANDES-SN, a UNE defendem, de forma veemente, a permanência da gratuidade da educação superior nos estabelecimentos oficiais, como medida de democratização do acesso, uma vez que estes oferecem um ensino de melhor qualidade e um ambiente propício a uma formação mais sólida.

A **gratuidade nas instituições públicas federais** foi alcançada no Brasil, de fato e de direito, apenas com a promulgação do art. 206 inciso IV da Constituição Federal de

²²⁵ Consultar a esse respeito: Carvalho (2002).

1988. Apesar da conquista constitucional, o documento final da LDB não se preocupou em dar ênfase a tal princípio. O texto promulgado apenas repetiu o preceito constitucional como um dos princípios da educação nacional e não fez qualquer menção em proibir a cobrança de matrículas, mensalidades ou taxas dos estudantes matriculados em estabelecimentos públicos.²²⁶ Esta questão parecia ambígua para o MEC, pois, se por um lado, o Ministro afirmava que o fim da gratuidade não estava em pauta, por outro, em diversas ocasiões, em especial durante a discussão sobre a autonomia plena das IFES, fazia menção ao ensino pago em tom ameaçador, cuja justificativa este atribuía ao forte “clamor da sociedade”.

De acordo com Ranieri (2000), em termos legais, a gratuidade estabelecida na LDB não tem um caráter absoluto, ainda que incluísse o ensino de graduação, pós-graduação (mestrado e doutorado) e a formação de quadros docentes de nível superior. Desta forma, excluem-se do financiamento público e, portanto, as IFES poderiam cobrar pelos cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização e aperfeiçoamento) – excetuando-se os programas destinados à formação dos profissionais de educação – e os cursos de extensão. O tema passou a ser objeto de controvérsia a ser dirimida no Poder Judiciário, sobretudo, pela institucionalização dos cursos pagos veiculados às Fundações de Apoio.

A reação dos atores estatistas foi reiterar no PLC para LDB o cunho da gratuidade em todos os níveis educacionais. Na seção referente ao direito à educação, o documento é categórico neste sentido, portanto, merece sua transcrição:

Art. 3º A educação, direito fundamental de todos, é dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade, cabendo ao Poder Público:

I – assegurar a todos o direito à educação escolar, em igualdade de condições de acesso e permanência pela oferta de ensino público e gratuito em todos os níveis, além de outras prestações suplementares, quando e onde necessárias, (PLC, 1993, art. 3º).

Dentre os princípios da educação escolar, destaca-se a “gratuidade do ensino público”, reforçada, nas disposições gerais e transitórias, pela proibição expressa da

²²⁶ É importante salientar que nenhuma norma jurídica infraconstitucional pode entrar em conflito com o conteúdo da Carta Magna, a menos que haja modificação via Emenda Constitucional.

cobrança de qualquer tipo de anuidade, mensalidade ou outras despesas nos cursos regulares públicos.²²⁷

Apesar das diversas tentativas dos atores privatistas em colocar na pauta do Congresso Nacional a extinção da gratuidade nas IFES, os atores estatistas conseguiram resistir às investidas em prol do ensino pago. A alegação de ser a forma mais adequada de “democratizar” o acesso à educação superior, já que o atual sistema federal beneficiaria apenas “poucos privilegiados” foi constantemente veiculada nos meios de comunicação de massa para influenciar a opinião pública. Apesar disto, a manutenção da gratuidade nos estabelecimentos oficiais foi a principal vitória desses atores, em que pese à brecha legal para cobrança de matrículas e de mensalidades em cursos de extensão, assim como em contrapartida por serviços prestados aos estudantes.

A **assistência estudantil destinada ao segmento federal** foi um tema pouco explorado pelos atores sociais. Os organismos multilaterais preocupam-se apenas em instituir um auxílio governamental concedido aos alunos que porventura perdem o “privilegio” da gratuidade, enquanto os atores estatistas pretendiam dar subsídios aos estudantes, já beneficiados pela ausência de pagamento, a fim de evitar a evasão escolar devido às dificuldades financeiras familiares.

A política pública apenas se ocupou do tema de forma discreta no PNE, influenciada pelo projeto alternativo (PNE/Sociedade Brasileira), porém se utilizando de uma concepção diferente desses atores. Para o MEC, mantido o princípio da gratuidade, o estímulo financeiro deveria estar atrelado à contrapartida dos estudantes, quer pelo fornecimento de bolsa-trabalho, quer vinculada ao bom desempenho acadêmico. Já a proposta alternativa desses atores voltava-se para medidas consideradas vitais para permanência da população carente nas IFES, tais como o acesso à alimentação, ao transporte, à moradia e ao material didático. O tema ficou apenas no plano da retórica, dado que o governo federal não formulou qualquer iniciativa nesse sentido. O MEC deixou a critério de cada instituição federal elaborar seu próprio programa de assistência estudantil.

²²⁷ “Art. 120. A partir da publicação desta Lei, nenhuma instituição de ensino criada ou incorporada pelo Poder Público, poderá cobrar dos seus alunos qualquer espécie de mensalidade, anuidade, taxa ou outra forma de contribuição ou pagamento, pela oferta de seus cursos regulares.” (PLC, 1993).

O financiamento à demanda estudantil particular por meio da criação de amplo **programa de bolsas de estudos** é defendido pela ABMES e pela ABRUC, favoráveis à participação de suas associadas desde que este seja atrelado à renúncia fiscal concedida pelo governo. A UNESCO não se atém ao tema, enquanto o Banco Mundial faz questão de afirmar que é contrário a sua adoção, preferindo o sistema creditício. Por sua vez, os atores estatistas se opõem à constituição desse benefício por entenderem que o direcionamento indireto de recursos federais ao segmento particular implicaria em redução do aporte de verbas às IFES em detrimento de suas associadas.

A política pública estabeleceu a concessão de bolsas de estudos apenas na LDB no trecho que enumerou o conjunto de despesas atinentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Dentre elas, encontrava-se a “*concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas*” (LDB, art. 70, VI). Em especial, para os estudantes das instituições de ensino superior previa-se a concessão de bolsas de estudo apenas como apoio financeiro às atividades de pesquisa e extensão. Apesar da previsão legal, o governo central não deu prioridade a esse mecanismo, portanto, não houve qualquer medida concreta nesse sentido.

Como os atores estatistas são contrários a qualquer direcionamento de recursos da União à demanda privada de nível superior, a única passagem do Projeto de Lei da Câmara para LDB que mencionava algo vago para o corpo discente, estabelecia como dever do Estado a garantia de “*programas especiais de apoio para alunos carentes de nível médio e superior*”. (PLC, art. 4º Inciso VII). O fragmento deixa dúvidas no que concerne ao tipo de programa de apoio e a quem se destina, em outras palavras, se ao corpo docente das instituições públicas ou privadas. Ademais, o documento nada mencionou a respeito de um sistema de crédito para manutenção de alunos nas IES privadas, ainda que o crédito educativo permanecesse em pleno funcionamento.

Por fim, o financiamento à demanda através do **crédito educativo** foi escolhido pelo BIRD, bem como foi defendido pela ABMES, pela ABRUC e pelo CRUB. Como já tratado no capítulo anterior, o banco apoia a ampliação da quantia destinada à assistência financeira aos estudantes pobres, todavia, ocupa-se em enumerar os diversos problemas dos

programas creditícios que comprometem a sustentabilidade financeira desses. Mais uma vez, a UNESCO dá pouca atenção ao tema e os atores defensores da comunidade acadêmica federal opõem-se a essa iniciativa sob a mesma argumentação referente à concessão de bolsas de estudos aos estudantes do segmento particular.

A agenda governamental também elegeu como prioridade o financiamento à demanda através do crédito educativo. A reestruturação do programa de crédito educativo esteve presente nos dois programas de governo – 1994 e 1998 – referendando as críticas do Banco Mundial, e, por sua vez, a ampliação para atendimento de 15% dos matriculados nas IES particulares destacou-se dentre as metas para o segundo mandato. O silêncio sobre o assunto na LDB foi superado no PNE. No projeto do MEC para o PNE, previa-se a maior abrangência do programa mediante a agregação de contribuições federais e estaduais, tendo como meta o mesmo percentual constante da plataforma política da candidatura à reeleição, acrescentando-se que a prioridade era para aqueles de menor renda.

Neste ínterim, o CRUB publicou, em 1999, o texto intitulado “Contribuição do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras para o Plano Nacional de Educação”, no qual o conselho expôs uma série de sugestões ao PNE em fase de elaboração. Dentre elas, vale ressaltar a proposição de ampliar o crédito educativo a 30% da população matriculada no setor privado, sem fazer qualquer menção à eventual contrapartida das IES particulares. (CRUB, 1999).

Ao que parece, tal sugestão foi incorporada ao PNE e a meta tornou-se mais ambiciosa ao fixar o atendimento de 30% dos alunos matriculados, mantendo-se a prioridade para aqueles de menor renda. O texto sugeria o acréscimo de outras fontes de recursos oriundos das instituições beneficiadas. Entretanto, o veto presidencial afetou esse segmento privado como um todo, sob a alegação que a clientela seria muito superior à proposta contida no PPA para o atendimento do Crédito Educativo e do FIES.²²⁸ O veredicto final foi bastante genérico de “*inconstitucionalidade por contrariedade ao interesse público*”, imprimindo-se uma derrota significativa ao MEC e a seus interlocutores privados.

²²⁸ De acordo com a Mensagem Presidencial, a previsão do PPA para o Crédito Educativo e o FIES, no período de 2000 a 2003, resumia-se ao atendimento de 160 mil alunos, enquanto que os 30% representava uma clientela de 396 mil alunos.

O MEC reformulou o Programa de Crédito Educativo por meio da Lei nº 9.288, de 1º de Julho de 1996, cujo teor manteve a mesma taxa de juros 6% a.a., mas ampliou a parcela a ser financiada, entre 50% e 100%, sendo o valor da mensalidade repassado às IES pela Caixa Econômica Federal.²²⁹ Diante do alto grau de inadimplência, nova alteração foi concretizada através da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, nos moldes das críticas feitas, sobretudo, pelo Banco Mundial, quanto à garantia de fontes de financiamento e às condições adequadas de pagamento. Após algumas alterações no Congresso Nacional e reedições de MP's, diante da atuação dos atores vinculados aos interesses das IES privadas, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi instituído, por meio da Lei nº 10.260 de 12.07.01, posteriormente ao PNE, destinado à concessão de financiamento a estudantes carentes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva.

A receita do FIES constitui-se, basicamente, nos moldes do modelo anterior pelas dotações orçamentárias consignadas ao MEC, bem como pelos 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, a totalidade dos recursos de premiação não procurados, e outros. Acrescentou-se a emissão de títulos da dívida pública no formato de certificados de emissão do Tesouro Nacional destinados ao pagamento pelas instituições de ensino superior de obrigações previdenciárias junto ao INSS. Diferente do programa anterior, que poderia cobrir até o valor total devido pelo aluno, a operação financeira foi limitada a 70% dos encargos educacionais, associada à taxa de juros mais elevada de 9% a.a.²³⁰ Previu-se a existência do fiador para assumir, em última instância, os encargos contratuais e as IES passaram a participar do risco do financiamento. O maior rigor criou dificuldades adicionais aos pleiteantes do crédito estudantil. Em outras palavras, com o objetivo de viabilizar economicamente o programa, as regras ficaram bastante restritivas aos tomadores de crédito, de modo a prejudicar o objetivo de incrementar o acesso à educação superior, enquanto para as IES, as novas condições tornaram-se menos

²²⁹ Para uma história do Programa de Crédito Educativo, que teve origem na década de 70, e sua influência no processo expansivo das IES privadas durante o regime militar, remete-se a Carvalho (2002). Ver também: Velho (1983). A Lei nº 8.436 de 25.06.92 foi a base para reformulação do crédito educativo. Previa-se a concessão de crédito entre 30% a 50% do valor da mensalidade.

²³⁰ Ver a este respeito: Resolução nº 2647/99 de 22.09.99 de autoria do Banco Central do Brasil, a taxa de juros do FIES a partir do segundo semestre de 1999 foi de 9%.

atrativas, em face da co-reponsabilidade no caso de inadimplência e do recebimento de recursos via títulos públicos.

Como já abordado anteriormente, este novo modelo estabeleceu forte vínculo entre três pilares da política pública: o financiamento da demanda, a expansão e a avaliação da oferta particular. Enquanto, a vinculação entre os dois primeiros foi prejudicada, em nome da sustentação econômica do programa, é possível perceber que a novidade do FIES foi apresentar um nítido viés qualitativo, a partir do momento que associou a concessão do empréstimo à avaliação positiva da instituição envolvida.

A imediata oposição à sua implementação sobreveio da ABRUC que se recusou a participar do FIES, ainda durante a vigência da Medida Provisória. "*Esse novo sistema prejudica as instituições e os alunos*", disse o presidente da entidade. Na oportunidade, o Ministro da Educação classificou como lamentável e precipitada tal decisão. Ele considerou improcedentes as críticas feitas pelas IES comunitárias de que o programa prejudicaria os alunos pela alta taxa de juros e pela ausência do prazo de carência. Nesta oportunidade, o dirigente do MEC deixou claro que seria impossível oferecer juros subsidiados a 200 mil alunos, a exemplo do que acontece com o crédito agrícola. "Custaria bilhões", afirmou.

Em tom mais conciliador, a ABMES procurou mostrar-se parceira do MEC, apesar de suas críticas a respeito das dificuldades na operacionalidade do programa e do caráter restritivo deste.²³¹ A partir da promulgação da Lei, as resistências dos atores privados foram apaziguadas e o FIES foi implementado apesar dos problemas enumerados pelas entidades representativas das IES particulares.

II.4. Considerações Finais

O período compreendido pelos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se por um fraco desempenho econômico resultante das crises internacionais e da política macroeconômica adotada – que criou mecanismos de controle para polí-

²³¹ Ainda assim, foi impetrada a Ação Direta de Inconstitucionalidade sob nº 2.545-7, promovida pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, cujo teor referia-se a dois artigos da Lei do FIES considerados abusivos. O pedido foi negado e a ação foi julgada improcedente.

tica educacional, via corte de gastos e contingenciamento de verbas estatais – agravou o quadro de desigualdades social e escolar. Ainda assim, houve uma intensa expansão da escolaridade acompanhada por um ambiente de desemprego, de precariedade dos postos de trabalho e de redução na renda média. Restou à classe média recorrer à educação superior por exigência do mercado de trabalho, até mesmo, para pleitear ocupações que envolvem a realização de atividades simples e rotineiras.

No ambiente de incertezas, composto por uma multiplicidade de atores, o governo federal, representado pelo Ministério da Educação, redefiniu o Conselho Nacional de Educação como instância normativa e formulou a política educacional de nível superior já nos programas de governo, cuja essência foi condicionada pelas restrições estruturais de ordem social e conjunturais de ordem econômica, mas, sobretudo, pelos ditames da política macroeconômica.

O processo político foi marcado pela elaboração da LDB – que permeou os quatro mandatos democráticos pós-abertura política – que representou o embate de forças entre os interesses estatistas e privatistas, materializados em dois projetos distintos apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente, sendo este último incorporado pelo governo central. O jogo político repetiu-se durante a elaboração do PNE, cuja disputa entre os mesmos atores gerou dois projetos apresentados na Câmara dos Deputados. Embora a iniciativa legislativa de ambos tenha partido do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o produto da política pública foi materializado em norma jurídica, na qual predominou a concepção do governo federal, contemplando grande parte dos desejos dos representantes do segmento particular e as propostas, sobretudo, do BIRD.

Sendo assim, é possível responder a primeira indagação da tese: há semelhança entre a agenda sistêmica e a agenda governamental adotada pelo governo FHC? Conclui-se que a agenda governamental aproximou-se da agenda sistêmica dada pelo arcabouço de sugestões e de críticas apresentados pelos organismos multilaterais em especial, o BIRD, cuja essência encontra-se na autonomia plena para o segmento das federais, na centralização do processo decisório no MEC, na avaliação da qualidade do ensino, na diversificação curricular, institucional e de cursos e na diversidade de fontes de financiamento. No que concerne à

UNESCO, sua perspectiva analítica foi incorporada à medida que corroborou com a visão do Banco Mundial.

Portanto, confirma-se a primeira hipótese de trabalho, que apesar dos constrangimentos, a ação estatal não foi resultado exclusivo da intervenção externa. Em outras palavras, não obstante a formulação da política educacional referendar grande parte da agenda sistêmica do Banco Mundial, o produto do jogo político não foi um reflexo exclusivo da influência desse ator. Dois aspectos centrais não se concretizaram – a autonomia plena e a extinção da gratuidade das IFES – em virtude da reação dos atores representantes dos interesses desse segmento. Já os atores vinculados ao segmento particular – eleito pelo BIRD como o condutor do processo expansivo no nível superior – sentiram-se prejudicados pelo “excesso” de regulação direcionada ao setor, pelo modelo avaliativo que expôs as mazelas do ensino privado, pela diferenciação institucional a qual limitou o acesso a recursos federais diretos e indiretos e pelo caráter restritivo do programa de crédito educativo. A essência da política pública também foi alterada pela atuação dos atores vinculados as pastas econômicas, representada nos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação, que atingiram, sobremaneira, o processo de expansão e financiamento da educação superior. Ademais, a manifestação contrária à vinculação da receita tributária, que lesou o modelo de autonomia do MEC pelo contingenciamento de parte desta, estabelecido pelo acordo com o FMI em 1998, restringiu a possibilidade de ampliar de forma robusta os recursos da União, tanto ao segmento federal como particular.

Apesar das inúmeras manifestações dos atores relacionados ao meio acadêmico do setor público, os vetos não foram retirados pelo Congresso Nacional.²³² Essas questões serão retomadas no estudo da política educacional na oportunidade da elaboração dos anteprojetos e do projeto de lei para Reforma da Educação Superior, que tramitaram durante o governo Lula, sendo parte integrante do escopo analítico do próximo capítulo.

²³² Ver a esse respeito carta endereçada à Presidência do Congresso Nacional em 13.03.03, pelo Deputado Federal Ivan Valente (PT/SP). (Valente, 2003).

CAPÍTULO III – FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA (2003-2008)

III.1. Introdução

Neste capítulo, a análise concentra-se na formulação da política pública dirigida à educação superior durante os primeiros quatro anos da presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2008). Novamente, partindo-se da perspectiva neo-institucionalista histórica, a política educacional, traduzida nas políticas (*policies*), em outras palavras, no conteúdo material das decisões políticas, será compreendida sujeita à influência de três variáveis chaves: a) o ambiente conjuntural econômico e social; b) a dimensão estrutural dada pelo desenho das instituições políticas (*polity*); e c) a dimensão processual da política (*politics*).

Para realizar essa empreitada, o texto apresenta, na sua primeira seção, o ambiente socioeconômico que circunscreve a política educacional, em outras palavras, procura-se problematizar os condicionantes dados pela política macroeconômica e pelo contexto social que influenciaram os resultados da ação estatal.

Na segunda seção, mantida a estrutura do sistema político/administrativo (*polity*), apresenta-se a formulação da política pública propriamente dita, desmembrada em dois níveis de análise: a) o processo político (*politics*), cujo caráter é marcado pelo conflito quanto a objetivos, conteúdos e decisões, e, no caso do governo em tela, explicitado no programa de governo e na existência de projetos de iniciativa exclusiva do Ministério da Educação junto ao Congresso Nacional; e b) a dimensão material da política, na qual se estabelece um relacionamento entre Estado e Sociedade diferente do mandato anterior, e, portanto, desse com o sistema de educação superior, orientando um diagnóstico específico para este nível educacional. Dessa agenda governamental é possível identificar os mesmos sete pilares – **autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento** – que alicerçaram o conjunto de políticas (*policies*). No entanto, a tese, mais uma vez, faz a opção em aprofundar dois pontos: a expansão e o financiamento do sistema. Em cada um deles, evidenciam-se a concepção governamental através da análise comparada ao seu antecessor, da mesma forma, as ações/reações

dos atores governamentais e sociais, que condicionaram o resultado final da formulação da política pública.

Vale salientar, outrossim, que em benefício da compreensão do sentido da ação estatal, é importante levar em consideração a existência de forte interdependência entre o processo político (*politics*) – formação e trajetória de programas políticos – e o conteúdo das políticas (*policies*).

Nas considerações finais, partindo-se dos desdobramentos da elaboração da política educacional, o texto tem o objetivo de responder as duas indagações centrais da tese. Em especial, na hipótese relativa à comparação entre os dois mandatários, conclui-se que há traços de ruptura e de continuidade na política pública no Governo Lula em relação aos dois mandatos de FHC, no que tange à expansão e ao financiamento do nível superior.

III.2.Contexto Socioeconômico

Em 2003, o primeiro governo federal do Partido dos Trabalhadores com forte enraizamento nos movimentos sociais e nos sindicatos assumiu o poder em coalização com o Partido Liberal em um novo contexto econômico promovido pelas alterações ocorridas na gestão da política fiscal, a partir do acordo firmado, em 1998, entre o governo de Fernando Henrique Cardoso e o Fundo Monetário Internacional. A elevação do superávit primário ocorreu com base no aumento da carga tributária (30% do PIB, em 1998, para 35% em 2003) e nos cortes nos gastos públicos. Como a adoção da *âncora* fiscal implica na definição, *à priori*, do superávit primário, o valor dos gastos passou a se ajustar ao comportamento da receita orçamentária, o que acarretou o controle das despesas de custeio e, sobretudo, de capital. Explica-se assim o arrocho salarial, o controle das verbas de custeio com saúde, educação e outros, bem como a redução dos gastos com investimentos. Não é de se surpreender que os investimentos públicos foram os mais baixos da história recente do País, perdendo – após as privatizações das empresas estatais promovidas durante o governo FHC – o papel de articuladores das condições de crescimento.²³³

²³³ O investimento público teve seu pior desempenho nos anos 2003 e 2004, tanto em números absolutos – semelhante, em termos reais, aos anos de 1983 a 1985 e 1989 – como em relação ao PIB, cujos resultados de 0,41% e 0,62%, respectiva-

Os problemas de ordem econômica, em 2002, foram provocados, em parte, pela incerteza a respeito dos rumos da política econômica, como o novo governo em 2003. Este assumiu em meio à desconfiança do mercado doméstico e dos credores internacionais, enfrentando de imediato os desafios colocados com a desvalorização cambial, a aceleração inflacionária e o crescimento da dívida pública. Dois fatores externos contribuíram para adoção emergencial de uma agenda ortodoxa: a profundidade da crise argentina (2001-2002) e a própria situação externa brasileira, ambas agravadas pela dificuldade de acesso a crédito externo, bem como ao aporte de recursos do FMI. O estreito raio de manobra limitou a alteração dos rumos da política econômica e a visão inicial de que manter a lógica anterior era opção tática, logo foi superada, levando-se à conclusão de que não haveria mudança de rota na definição dos marcos gerais da política econômica e da estratégia de desenvolvimento. (Lopreato, 2006). A nomeação de Antonio Palocci para Ministro da Fazenda deu indícios de mudança de direção, ao passo que a escolha do ex-presidente do Bank Boston, Henrique Meirelles, para o comando do Banco Central, mantendo-se toda a diretoria anterior, demonstrou nítido sinal de continuidade. (Giambiagi, 2005b).

Se, por um lado, a agenda econômica conservadora herdada do mandato anterior, em nome da credibilidade internacional foi exacerbada à medida que o governo federal promoveu o aumento da meta do superávit primário, resistiu à redução da taxa de juros e quitou os compromissos junto ao FMI, por outro lado, de forma ambígua, esta não conseguiu avançar na desvinculação de receitas da União (DRU) nem aprovar medidas de flexibilização de gastos, permanecendo, com exceção dos cortes realizados nos benefícios da Previdência Social, os interesses previamente estabelecidos. Essa contradição pode ser compreendida pelos compromissos assumidos com a base de sustentação política na sociedade civil, cuja expansão das despesas sociais tais como a Bolsa Família, tornara-se o cerne da política social, capitalizada e concretizada em sua reeleição para mais quatro anos de mandato (2007-2010).

mente, foram os mais baixos desde 1980. Em 2005, houve uma recuperação significativa nesse indicador (0,89% do PIB) próxima aos anos mais favoráveis dos governos de FHC. Sobre a série histórica de investimento público (1980-2006), consultar:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Gru_po.xls A respeito da série histórica do PIB nominal (1980-2006), consultar: <http://www.ipeadata.gov.br/>

Como bem diagnostica Lopreato (2006), a estratégia de ajuste fiscal perdeu força sem conseguir alcançar os objetivos a que se propunha. O crescimento da carga tributária, utilizado de válvula de escape para conciliar os maiores gastos com juros e os outros gastos públicos, chegou próximo ao limite. O corte de investimentos tornou-se cada vez mais difícil, uma vez que o volume de gastos tem sido baixo e os efeitos negativos sobre o provimento de infraestrutura do País mostraram-se notórios, com implicações para o suporte das atividades produtivas e a oferta de serviços públicos de saneamento, energia e telecomunicações. Ainda assim, é possível vislumbrar mais uma vez ambiguidade na condução da política macroeconômica, através de maior intervenção estatal, na qual se inseriu a agenda de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, bem como a criação e ampliação de instrumentos de financiamento, tais como o crédito consignado e dirigido. (Amitrano, 2006).

Os ganhos com o controle de gastos de pessoal enfrentaram diversas restrições: algumas carreiras profissionais deveriam passar por reestruturação e outras contratações foram necessárias para repor as perdas ocorridas durante os últimos anos, como é o caso das universidades públicas, onde o MEC reconhecia ainda no governo FHC haver mais de 6000 vagas a serem preenchidas. Além disso, o crescimento medíocre²³⁴ acompanhado pelo efeito deletério da elevada carga tributária reanimaram as demandas por políticas de desenvolvimento apoiadas na maior presença do Estado.

Este cenário foi sensivelmente alterado no segundo mandato presidencial, quando o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em que o Estado assumiu a tarefa de estruturar as condições de crescimento, por meio de um plano de investimentos que ampliou gastos em infraestrutura, concedeu subsídios e benefícios fiscais no intuito de reforçar parcerias em grande parte dessas atividades com a iniciativa privada.²³⁵ Em contraste com o primeiro mandato, o desafio da política econômica do governo federal, para o período 2007 e 2010, foi estimular o crescimento do PIB e do emprego, mantendo-se os compromissos assumidos em 2003 com a inclusão social e a melhoria na distri-

²³⁴ É interessante o termo cunhado por Amitrano (2006) de crescimento instável de baixo dinamismo, para caracterizar o período compreendido entre 1995 e 2005. Segundo o mesmo autor a partir de 2006 a economia brasileira parece ter alcançado um novo regime de crescimento caracterizado por taxas mais elevadas e relativamente estáveis. Veja a este respeito: Amitrano (2010a; 2010b) e Carneiro (2010).

²³⁵ Para um balanço do PAC, consultar: <http://www.brasil.gov.br/pac/>

buição de renda. O investimento em capital fixo passou de 15,9% do PIB, em 2005, para 19% do PIB, em 2008. Segundo o levantamento realizado pelo BNDES, o incremento foi proveniente tanto dos investimentos dos setores exportadores, em razão do crescimento da demanda mundial por *commodities*, quanto pelos investimentos privados em infraestrutura, sobretudo em transportes e energia. (Barbosa; Souza, no prelo e Amitrano, 2010a).

Em relação às contas externas, a estratégia de redução da vulnerabilidade externa da economia ganhou apoio, a despeito do elevado custo financeiro de manutenção, e resultou em um crescimento substancial nas reservas internacionais, na medida em que o Brasil assumiu a posição de um dos principais polos de atração de capitais, apesar da queda do superávit em conta corrente oriundo do incremento da atividade econômica. O estoque total de reservas sob controle do Banco Central passou de US\$ 55 bilhões, ao final de 2005, para US\$ 207 bilhões, ao final de 2008. A folga no balanço de pagamentos foi acompanhada de um cenário doméstico promissor. Entre 2006 e 2008, a expansão do crédito à demanda, o crescimento da massa salarial e do rendimento médio, o aumento na formalização no mercado de trabalho foram significativos e contribuíram para o incremento da carga tributária, ampliando a margem de recursos destinados aos gastos públicos e às políticas públicas.

A crise financeira internacional que sobreveio em 2008 abalou o mercado de crédito brasileiro e os exportadores de *commodities* foram seriamente atingidos diante da queda nos preços internacionais. Neste ínterim, a política macroeconômica tomou como base a adoção de medidas monetárias e fiscais anticíclicas, a fim de impedir uma queda mais acentuada no nível da atividade econômica, dentre elas, destacam-se as desonerações tributárias temporárias para estimular a venda e o consumo.²³⁶ Ademais, a contração do crédito dos bancos privados foi compensada pelo acréscimo proveniente de bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES) e o colchão de reservas internacionais serviu para financiar a curto prazo as exportações.

A redução da vulnerabilidade externa, mediante o acúmulo de reservas e a melhoria das contas públicas entre 2003 e 2008 tornaram possível a maior independência do País em relação aos organismos financeiros internacionais.

²³⁶ Acerca das políticas fiscais e monetárias adotadas pelo Brasil durante a crise internacional ver: Barbosa; Souza (no prelo).

Em suma, o cenário favorável, entre 2007 e 2008, foi o pano de fundo importante para o afrouxamento da política fiscal e propiciou as condições necessárias para a manutenção das políticas sociais redistributivas, permitindo, no caso da política pública para educação superior, entre outras iniciativas, a implantação do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), um dos pontos marcantes do governo Lula.

III.3. Formulação da Política Educacional

III.3.1. O Processo Político da Política Educacional

A trajetória de formulação da política pública do presidente Luís Inácio Lula da Silva, entre 2003 a 2008, a exemplo de seu antecessor, também não produziu documento oficial único que refletisse uma transformação profunda e abrangente na educação superior, mas uma série fragmentada de textos legais, projetos e programas. Ainda que existisse um conjunto claro de proposições exclusivas de mudanças para este nível educacional, não há um documento oficial único, apesar da tentativa de encaminhar um Projeto de Reforma que até o momento continua em trâmite no Congresso Nacional.

A inexistência de uma legislação específica pode ser explicada, em parte, no primeiro governo Lula, pela alta rotatividade na ocupação do cargo de dirigente da pasta da Educação. Enquanto, ao longo dos oito anos da gestão de FHC, esta foi preenchida pelo Ministro Paulo Renato de Souza, durante o período de 2003 a 2008, o ministério ficou nas mãos de três pessoas: Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad, que permanece no cargo até o final do segundo mandato presidencial.

O primeiro ocupante teve postura bastante polêmica. Deu prioridade a alfabetização de adultos e em manifestações públicas censurou o próprio Presidente da República pela insuficiência de verbas orçamentárias para o Ministério e nos moldes do seu antecessor foi bastante crítico sobre o papel e o elitismo da universidade pública, o que lhe rendeu forte oposição da comunidade acadêmica. O segundo tomou posse após reforma ministerial e a

educação superior voltou a assumir o protagonismo com sua defesa pública da constituição de uma “lei orgânica da educação superior” traduzida nas três primeiras versões do anteprojeto de “reforma universitária”. Sua conduta foi marcada por medidas pontuais fundamentais, entre elas, a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Em meio à crise política deflagrada por escândalos de corrupção, Tarso foi obrigado a deixar o Ministério para assumir a Presidência do Partido dos Trabalhadores e seu sucessor, proveniente da secretaria executiva, que já havia ocupado outros cargos administrativos importantes, deu continuidade a política fragmentada, incluindo-se a criação de novas universidades federais, e, ao mesmo tempo, encaminhou a quarta e última versão do anteprojeto de reforma ao Congresso Nacional que se transformou no PL nº 7.200/06.²³⁷

É possível afirmar que essa situação foi fruto também da estratégia governamental de enfrentamento parcial de problemas e de adversários, na medida em que um conjunto de reformas pontuais ocorreu em paralelo ao processo legislativo da reforma mais ampla, antecipando-se nos temas mais urgentes ou factíveis. Dentre eles, destacam-se a Lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).²³⁸

A ausência de um documento único da reforma da educação superior torna mais difícil o exame das questões que são objeto deste estudo. Por essa razão, a exemplo da análise efetuada no capítulo anterior, lançou-se mão de observar o conteúdo do plano de governo do ainda candidato à Presidência e da legislação concernente à expansão e ao financiamento da educação superior: o Programa Universidade para Todos (PROUNI), nas suas três fases, e a proposta de Lei de Reforma da Educação Superior composta de documento preliminar intitulado “*Reforma da educação superior. Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*”, os três anteprojeto e o projeto de lei. Acrescenta-se ainda o teor da legislação correlata e avulsa referente à ação estatal. É

²³⁷ Para análise mais detalhada do perfil dos Ministros da Educação e suas orientações centrais, consultar: Cunha (2006).

²³⁸ Apesar do título do programa referir-se ao termo “universidade” no sentido lato, o PROUNI, na verdade, destina-se a qualquer tipo de instituição do segmento privado. Essa denominação inadequada foi, inclusive, motivo de muitas críticas dos atores sociais, mas, a sigla tornou-se usual.

importante reter que as premissas fundamentais constantes dos planos de governo foram incorporadas aos objetivos centrais delineados nesses documentos.

Diferente do que ocorreu no governo antecessor, tanto na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases como do Plano Nacional de Educação, quando a iniciativa legislativa partiu da sociedade civil organizada baseada em uma oposição sólida no Congresso Nacional à política educacional vigente, obrigando o MEC a reagir a tais investidas, no caso da LDB, apropriando-se do projeto em andamento no Senado, e, no caso do PNE, elaborando, de forma apressada, um projeto próprio; a presidência de Lula foi marcada por iniciativas exclusivas do Poder Executivo. Em contraste aos dois mandatos de FHC, não foi encaminhado ao Congresso Nacional qualquer projeto alternativo. As manifestações materializaram-se em reações à iniciativa do Poder Executivo e através de atividades de *lobby* exercidas no Congresso Nacional. Aos atores sociais estatistas restou a oposição desarticulada, já que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi esvaziado e perdeu representatividade diante das divergências quanto ao posicionamento de apoio ou de oposição ao novo governo.²³⁹

A principal novidade reside na adoção de consultas públicas ao longo do processo de construção das políticas públicas, sobretudo, na política educacional. Essa postura mais democrática e participativa pode ser observada na elaboração do SINAES, quando houve consultas a entidades que se manifestaram sobre a proposta antes da lei ser aprovada. O mesmo ocorreu com a proposta do PROUNI, que antes de ter sido aprovada foi divulgada em diversos espaços acadêmicos e recebeu sugestões e críticas. Ademais, as evidências ficam mais nítidas durante a confecção dos anteprojetos e do projeto de Lei da Reforma da Educação Superior, na qual existiu um período temporal destinado às consultas, houve manifestações em oitivas e colóquios e também a divulgação de documentos produzidos por diversos atores, assim como foram promovidas sessões especiais de discussão pelo MEC e difundidas no seu site na internet.²⁴⁰

²³⁹ O último evento nacional organizado pelo Fórum foi o 5º CONED, realizado no Recife em 05.05.04, cujo título foi o slogan: “Educação não é Mercadoria”. O tom do documento final foi de censura à política educacional concretizada no primeiro ano do governo Lula, entendida pela entidade como uma política neoliberal de pura continuidade de seu antecessor. O conteúdo procurou enfatizar a existência de forte incoerência entre o escrito no programa do atual governo e as políticas até o momento implementadas.

²⁴⁰ Sobre consultas públicas no governo Lula, consultar: Barreyro (2009).

No caso do PROUNI não houve o embate de duas propostas divergentes, mas uma concepção que teve origem na burocracia do MEC como uma reação às demandas das IES privadas e das camadas sociais excluídas da educação superior. Para melhor compreensão a respeito do programa, torna-se relevante examinar o quadro contextual sob o qual este foi gestado.

A trajetória expansiva do segmento privado, entre 1998 e 2002, resultou em um número excessivo de vagas,²⁴¹ que, segundo informações do INEP, em 2003, foi superior aos concluintes no ensino médio.²⁴² Tendo em vista que a demanda potencial por educação superior não se restringe ao número de concluintes do ensino médio, torna-se muito difícil estimar o total de pleiteantes. Neste cálculo incluem-se não apenas parte dos recém-formados como também aqueles que retornam tardiamente ao sistema educacional.²⁴³ No entanto, há indícios de que este segmento disponibiliza vagas não procuradas pelos estudantes. A situação colocou os estabelecimentos particulares diante de um quadro de incerteza, sobretudo, quando são considerados individualmente²⁴⁴ e se ainda mais quando se leva em conta o incremento no grau de inadimplência e desistência. A queda nos rendimentos reais e o nível elevado de desemprego atingiram os estudantes com dificuldades financeiras, bem como os assalariados em geral, ameaçando a continuidade de seus estudos diante dos gastos proporcionalmente maiores com as mensalidades escolares.

Neste cenário que surgiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), a fim de criar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos particulares existentes. A medida tornou-se uma excelente oportunidade de *fuga para frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas, mostrando-se compatível com o incentivo

²⁴¹ É importante lembrar que as IES privadas disponibilizam um número excessivo de vagas no primeiro ano a fim de compensar financeiramente a desistência acentuada nos anos seguintes. Ainda assim, as taxas de evasão e de inadimplência tendem a crescer face à excessiva concorrência na oferta e ao baixo poder aquisitivo da demanda.

²⁴² Conforme o Censo da Educação Superior divulgado pelo INEP, foram em torno de 2 milhões de vagas nos processos seletivos em 2003 e 1,88 milhões de estudantes que concluíram o ensino médio. No entanto, o número de inscritos chegou próximo de 4,9 milhões.

²⁴³ Constam desta lista aqueles que prestam vestibular para um segundo curso de graduação e as diversas inscrições de uma mesma pessoa para cursos ou instituições distintas.

²⁴⁴ Aqueles que demandam educação superior percebem que a qualidade das instituições privadas é bastante diversificada e que os serviços educacionais oferecidos não são homogêneos. Instituições tradicionais e aquelas cujas estratégias de marketing são mais agressivas, provavelmente terão menor incerteza quanto ao preenchimento das vagas do que as demais.

recomendado à iniciativa privada pelo BIRD. Por outro lado, para grande maioria dos alunos já inseridos no mercado de trabalho ou que frequentaram escolas públicas de qualidade duvidosa, o ensino superior público não é uma alternativa viável, quer pelo obstáculo intransponível dos exames vestibulares quer pelas dificuldades de dedicar tempo integral aos estudos e de arcar com os demais gastos educacionais de transporte, alimentação e moradia dadas pela distância geográfica. O texto legal contemplou essa camada social à medida que definiu como público-alvo os alunos carentes, inclusive, estabeleceu de forma obrigatória que parte das bolsas deveria ser direcionada a ações afirmativas (portadores de deficiência e auto-declarados negros e indígenas). A formação do magistério da rede pública de educação básica também constava como prioridade. A intenção era a melhoria na qualificação do magistério devido a seu impacto positivo na qualidade e no aprendizado dos alunos.

A demanda reprimida que buscou no programa o acesso ao nível superior pode ser observada no impressionante acesso à página do Ministério da Educação à época da seleção para o programa, situação recorrente a cada ano desde sua implementação. Nesses períodos, a solução foi desmembrá-la em duas entradas distintas, sendo uma específica ao PROUNI. Outro indício importante foi o crescimento do número de inscritos no ENEM, que é o requisito indispensável para participação do programa. De acordo com o INEP, houve um incremento nas inscrições de quase 100% de 2004 para 2005.

Não é à toa que a sociedade civil também apoiou a ação estatal. Até mesmo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), por meio de seu presidente, mostrou-se simpatizante ao programa em manifestação nos meios de comunicação, alegando ter, afinal, chegado à hora do trabalhador ter acesso ao nível superior (Marinho, 2005). Algumas figuras públicas, tais como cantores e sindicalistas, cuja imagem está associada ao “homem do povo”, realizaram propagandas em jornais, revistas e em canais televisivos em prol da importância e do papel de democratização do PROUNI (Carvalho, 2006).

O lapso temporal entre a formulação legislativa inicial e o documento definitivo no caso do PROUNI foi relativamente curto (cerca de um ano). Sua origem partiu do Ministério da Educação, que apresentou o Projeto de Lei nº 3582 ao Congresso Nacional em 28.04.04, acompanhado da Exposição de Motivos com assinatura conjunta do Ministro da

Educação Tarso Genro e do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho. O consentimento prévio da pasta econômica demonstrou a existência de uma fina sintonia entre os atores governamentais, já que a implementação do programa não feria a Lei da Responsabilidade Fiscal e foi fundamental para que a iniciativa saísse do papel.

O Projeto de Lei recebeu 292 propostas de emendas, sendo que na sua maior parte encaminhadas pelas entidades representativas das IES particulares.²⁴⁵ De acordo com a Mensagem nº 575, assinada em conjunto pelo Ministro da Educação interino Fernando Haddad e pelo Ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho, praticamente todas as emendas foram parcial ou integralmente contempladas e incorporadas ao novo texto. O processo legislativo desdobrou-se, entre abril de 2004 e janeiro de 2005, em mais dois documentos: a Medida Provisória nº 213 de 10.09.04 e a Lei nº 11.096 de 13.01.05, sendo que da elaboração do Projeto de Lei (PL) a adoção de Medida Provisória (MP) transcorreu-se apenas cinco meses e mais quatro meses até a promulgação da Lei.²⁴⁶

Por sua vez, a proposta de reforma da educação superior, que teve quatro versões entre 2004 e 2006, até o momento ainda não foi aprovada. O 1º anteprojeto foi divulgado em 06.12.04 com 100 artigos, o 2º em 30.05.05 com 72 artigos e o 3º em 28.07.05 com 69 artigos, sendo que o 4º e último com 58 artigos foi transformado no Projeto de Lei nº 7200/06 encaminhado ao Congresso Nacional, permanecendo desde então sujeito à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, a despeito do regime prioritário de tramitação.²⁴⁷

Nesse caso, o jogo político no governo Lula parece ter sido diferente daquele proveniente das iniciativas anteriores de reforma mais ampla ocorridas em períodos autoritá-

²⁴⁵ Um quadro resumo com as emendas ao PL nº 3582/04 encontra-se em ABMES (2004). Nesta publicação como no site da entidade é possível perceber o grande interesse pelo tema no ano de 2004, não apenas com a divulgação das principais mudanças legislativas, mas, também, pelos eventos promovidos, bem como cartas enviadas ao Poder Executivo e pareceres jurídicos sobre o assunto. Exemplo disto, em carta enviada aos associados, o novo presidente da ABMES, em maio de 2004, confirmou a participação ativa da entidade, não só por meio da análise do Projeto de Lei do Prouni — em tramitação no Congresso Nacional — como através da apresentação de emendas, com o objetivo de torná-lo mais adequado à realidade das IES particulares.

²⁴⁶ A evolução do corpo legislativo do Programa entre o Projeto de Lei, a Medida Provisória e a Lei pode ser encontrado em maiores detalhes em Carvalho; Lopreato (2005) e Catani; Gilioli (2005). O conjunto legislativo é composto também da Instrução Normativa nº 456 de 05 de outubro de 2004, da Secretaria da Receita Federal, o Decreto nº. 5.245 de 15 de outubro de 2004 e o Decreto nº. 5.493 de 18 de julho de 2005, que revogou o anterior.

²⁴⁷ Para facilitar a análise, doravante as quatro versões (três anteprojetos e um projeto de Lei) estarão referenciadas em: 1ª versão como Brasil (2004); 2ª versão como Brasil (2005a); 3ª versão como Brasil (2005b); 4ª versão como Brasil (2006).

rios, em especial, a Reforma Universitária de 1968, lançadas sem participação e discussão com os atores sociais. O MEC adotou postura receptiva ao diálogo com a sociedade civil e a comunidade acadêmica, através da realização de seminários e do recebimento de sugestões ao texto oficial. A cada novo documento divulgado havia uma grande manifestação dos atores sociais, a fim de que seus interesses fossem contemplados, resultando em uma infinidade de emendas parlamentares.

Vale a pena salientar que esses apresentaram estratégias, nem sempre bem sucedidas, de se fazerem ouvir. Os atores representantes dos interesses das IES privadas atuaram individualmente junto a suas bases aliadas e em depoimentos à imprensa, mas, também, articularam uma ação coordenada através do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação. A iniciativa reúne 25 entidades de diversas naturezas jurídicas, tais como associações, sindicatos, federações e confederação, além de entidades confessionais. Para fins do trabalho, cabe destacar a participação da ABMES, da ABRUC e do CRUB neste fórum.²⁴⁸ O tom foi, a princípio, de aversão à versão preliminar acusada de ser intervencionista, inoportuna, desnecessária e irrelevante, cuja proposta destes atores era de imediato engavetamento. A partir das alterações ocorridas na versão seguinte, o grupo tornou-se mais propenso ao debate dos pontos divergentes.

Os atores estatistas, em movimento oposto, desarticularam-se, tendo, por um lado, o ANDES-SN mantido a postura de repúdio à política educacional nos moldes daquela usada no governo anterior, cuja proposta era de retirada completa da proposta governamental considerada um retrocesso, e, por outro lado, o posicionamento de diálogo assumido pela ANDIFES e pela UNE, consubstanciado em documentos endereçados ao MEC, contendo sugestões e críticas no sentido de reformular os pontos de divergência. A diferença de postura deixou tensa a relação entre o sindicato docente e o movimento de estudantes, inclusive, com acusações mútuas.

Na seção seguinte, pretende-se analisar o sentido da política pública, admitindo-se que há forte interdependência entre o processo político (*politics*) – formação e trajetória de programas políticos – e o conteúdo das políticas (*policies*). Em outras palavras, entende-

²⁴⁸ Para um conhecimento da origem e atuação do Fórum, consultar: Rodrigues (2006).

se que a formulação da política educacional condiciona e é condicionada pelas ações e reações dos atores sociais e governamentais.

III.3.2. Dimensão Material da Política Educacional

A partir da premissa da existência de uma grave crise na educação superior pública decorrente da ausência de financiamento estatal regular, o diagnóstico encaminhou-se para duas constatações irrefutáveis que permaneceram no horizonte político: a baixa escolaridade líquida e os graves problemas na qualidade do ensino ofertado. Acrescente-se ainda o novo surto de expansão desordenada do segmento particular no governo anterior, que ocasionou um alto grau de evasão da demanda.

Utilizando-se da mesma abordagem com relação ao seu antecessor, o programa de governo do candidato vitorioso à Presidência da República em 2002, Luís Inácio Lula da Silva, será uma *proxy* da agenda governamental para a educação superior. Em linhas gerais, o diagnóstico pode ser encontrado em dois documentos. No primeiro, intitulado “*Um Brasil para Todos*”, havia uma dura crítica ao governo anterior quanto à insuficiência do investimento na educação e uma ênfase na necessidade de recuperar a rede pública, em todos os níveis, inclusive nas universidades, valorizando principalmente a qualidade. Reprovavam-se as características da política educacional da gestão precedente: a descentralização executiva, o controle centralizado e a privatização do atendimento, principalmente no nível superior, e a insuficiência global de recursos. Quanto ao avanço do processo de privatização, o documento afirmou que este fenômeno não ocorria por meio da venda das universidades e escolas públicas, mas pelo acelerado aumento proporcional da rede privada, a cada dia com maior peso no sistema superior. Ainda assim, identificou-se, por meio de dados do Censo da Educação Superior de 2000, a insuperável dificuldade das camadas mais pobres em acessarem esse nível educacional. Mesmo quando essa barreira é transposta, permanece o desafio na permanência do aluno mediante os elevados gastos com as mensalidades nos estabelecimentos privados. Os gargalos para o segmento particular são as elevadas taxas de inadimplência e evasão, associadas ao sistema de crédito educativo insuficiente e inadequado. A agenda governamental incluía como tarefas futuras, de modo a contemplar os dois segmen-

tos, a ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente. Ademais, havia a preocupação com todos os elos educacionais, da creche à pós-graduação, que, vistos como prioridades, deveriam contar com recursos progressivamente maiores.

No que tange ao aparato avaliativo instituído pelo governo anterior, o programa do futuro governo censurou o ENEM e o ENC, em virtude do foco da avaliação concentrar-se no produto final e não no processo educativo. Em tom irônico, o documento afirmou que essa maneira de avaliar serve para destacar alguns efeitos especiais, pelos quais o MEC tem grande interesse, como o *ranking* dos estados, no caso da educação básica, e o das universidades, no caso da educação superior. Segundo o documento, esse tipo de avaliação, para ser eficaz, deveria vir acompanhado de programas consistentes de melhoria da qualidade do ensino, através de formação, de treinamento e de melhor remuneração de professores, mediante critérios de desempenho, bem como da rediscussão das grades curriculares, por meio da valorização de conteúdos.

O segundo documento representativo da agenda governamental foi confeccionado, no mesmo ano, pelo grupo de trabalho de Educação, Ciência e Tecnologia do Partido dos Trabalhadores, chamado de “*Uma Escola do Tamanho do Brasil*”, cujo teor específico sobre o setor educacional proporcionou uma análise mais aprofundada que aquela contida no Programa de Governo. Havia duas seções exclusivas sobre educação superior, a primeira expunha o diagnóstico e a segunda exibia as propostas e as metas para este nível educacional. Ainda nos pressupostos gerais e diretrizes a educação superior foi reconhecida não apenas por sua funcionalidade consensual – na formação acadêmica e ética de recursos humanos, nas atividades de pesquisa científica e tecnológica e no desenvolvimento cultural, econômico e social – mas também como um direito social básico em face de sua intensa demanda pelas camadas populares. Neste ponto, é possível perceber uma mudança na estratégia discursiva entre os dois governos analisados. Enquanto o então candidato Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998 atribuía ao conjunto de universidades federais a crise da educação superior e mostrava-se defensor da livre iniciativa neste nível educacional, corroborando com as recomendações do BIRD – que concebia a educação superior como um serviço comercializado no mercado – o candidato Luís Inácio Lula da Silva em 2002 fez questão de

criticar a privatização exacerbada do sistema educacional associada à constatação de que as IFES foram desamparadas e viviam em situação de penúria em razão da queda no aporte de verbas federais.

Em contraposição aos programas de governo anteriores, o documento de campanha enfatizou o repúdio ao que denominou de “*as visões economicistas de subordinação linear da educação às determinações do mercado, que a reduzem a treinamentos rápidos para preenchimento de postos de trabalho transitórios*”. (PT, 2002b, p. 6). A crítica foi dirigida, de modo cristalino, à gestão precedente quando afirmou que o investimento estatal mais substancial no setor era considerado desperdício de dinheiro público.

Essa perspectiva traduziu-se no documento do MEC subsidiário à reforma da educação superior, no qual afirmou, dentre seus princípios básicos, que a educação superior é um bem público e direito básico e universal dos cidadãos. A definição foi retomada nos anteprojetos a partir da segunda versão, já que a preliminar apenas atribuía função social da educação superior. A lacuna foi resolvida ao acrescentar a denominação de bem público, entendida pelo então Ministro da Educação, Tarso Genro, como aquele cuja função educativa pode ser delegada a particulares e regulada pelo mercado.²⁴⁹

Quando o documento veio a público, as reações à essa definição foram muito díspares. Enquanto o Fórum das entidades privadas condenou o termo, exigindo sua exclusão, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras concordou apenas com a função social. Entre os atores vinculados à comunidade acadêmica federal, a ANDIFES e a UNE mostraram-se favoráveis à definição. Já o ANDES-SN repudiou a iniciativa, por considerar que termo possibilita que a educação superior possa ser ofertada por empresas privadas com recursos públicos em regime de competição, e, portanto, distancia-se da concepção de direito social, ou seja, direito de todos.²⁵⁰ Apesar da oposição, o princípio de “bem público com função social” persistiu no projeto de lei, mas ainda não se transformou em norma jurídica.

Na seção que tratava da expansão do nível superior, o documento reafirmou a existência de uma lógica de privatização identificada com a visão do Banco Mundial que

²⁴⁹ Ver a esse respeito entrevista de Tarso Genro concedida à revista Carta Capital em 02.03.05.

²⁵⁰ Ver a esse respeito: ANDES-SN (2006).

entende a educação superior como um bem privado e não público. Propôs como solução premente o crescimento do setor público para atender à demanda por vagas vinculada às necessidades da sociedade em áreas essenciais ao desenvolvimento social, cultural e econômico do país. O texto chamou a atenção sobre a dificuldade em se atingir a meta de 30% dos alunos matriculados na educação superior na faixa etária de 18 a 24 anos, mediante a confluência de diversos fatores: a ausência de investimentos no segmento público e gratuito, a ampliação da rede de instituições privadas inacessíveis à maioria da população; o congelamento de recursos materiais e humanos; e os vetos a todas as metas contidas no PNE que envolvessem aumento de gastos públicos. Ainda assim, reconheceu que a expansão ocorrida nos últimos anos foi à custa de intensa diferenciação institucional e a transformação das IES em “universidades de ensino”, leia-se centros universitários, nas quais a pesquisa acadêmica tornara-se desnecessária. É importante ressaltar que a ênfase na indissociabilidade do trinômio ensino-pesquisa-extensão como modelo institucional mais adequado foi o mote defendido pelo futuro governo, inclusive, o desenvolvimento da pesquisa tornou-se uma meta em todas as áreas do conhecimento e níveis de ensino. Dentre as principais propostas estavam a revisão das atribuições e da composição (representatividade) do Conselho Nacional de Educação (CNE), bem como o aperfeiçoamento e a aplicação na atual legislação sobre credenciamento/recredenciamento da condição de universidade atribuída às IES públicas ou privadas baseada em aspectos definidos pelo sistema nacional de avaliação institucional.

A preocupação com a qualidade da oferta educacional também apareceu na plataforma de campanha para o sistema educacional no sentido da formação docente para o magistério da educação básica, na medida em que se pretendia disseminar a qualificação docente, não mais em institutos isolados, como no governo anterior, mas por meio da associação entre formação pedagógica e acadêmica, em estabelecimentos que associem ensino, pesquisa e extensão, leia-se “*universitários*”. Já, no caso da educação superior, a agenda era de repúdio ao modelo avaliativo instituído pelo governo FHC acusado de reducionista, tecnocrático, intervencionista com forte viés produtivista/eficientista. A crítica dirigiu-se aos instrumentos objetivos focados nos resultados ou no desempenho quantificáveis, tendo em vista o formato de testes de alcance nacional centrados no rendimento estudantil e nas análises das condições de infraestrutura humana e física como parâmetros de qualidade. Desta

forma, o documento considera que a qualidade ficaria reduzida a produtividade, competitividade e eficiência, visto que pode ser medida e classificada, servindo, por um lado, ao propósito do MEC de municiar de informações necessárias à fiscalização e à regulação do sistema, bem como ao controle da autonomia das IES e aos procedimentos de credenciamento/descredenciamento e financiamento; por outro lado, ao mercado, visto que fornece condições objetivas de comparabilidade competitiva aos clientes das IES. Logo, a proposta de campanha envolvia a revisão do sistema de avaliação vigente, em especial, o Exame Nacional de Cursos com vistas a implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, dentre outras iniciativas, da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

No que tange ao financiamento ao segmento federal, o texto comprovou, empiricamente, por meio da divulgação de dados orçamentários entre 1989 a 2001, a queda em termos reais dos recursos destinados ao conjunto das IFES como percentual do PIB. Isto ocorreu em coerência ao diagnóstico, porque a gestão antecedente acreditava haver uma concorrência por verbas públicas e a prioridade seria a educação básica em detrimento do nível superior, baseando-se em uma tese do Banco Mundial, inclusive, já revisada por ele, segundo a qual o retorno social dos investimentos em educação superior seria menor que aqueles na educação básica. O documento fez severas críticas à ausência de autonomia plena nas universidades federais e a tentativa de transformá-las em organizações sociais, como uma forma de privatização, outorgando-as a buscarem recursos junto à iniciativa privada e ao mercado. Este papel foi desempenhado pelas fundações privadas de apoio, entendidas pelo grupo de trabalho como aquelas instituídas nas instituições públicas e que funcionam como “*enclaves mercantis no interior do espaço público*”. (PT, 2002b, p. 43) e que participam da estratégia do governo FHC de desobrigação da União com sua rede de ensino. Portanto, a regulamentação das Fundações de Apoio figurou no rol de propostas do programa de governo, a fim de estabelecer o controle, a submissão às diretrizes e o retorno dos recursos financeiros e patrimoniais às IFES, em outras palavras, impedir que haja apropriação individual ou de grupos dos resultados operacionais de suas atividades.

Quanto às metas propostas, o plano de governo do Partido dos Trabalhadores reafirmou o compromisso, auxiliado pelos Estados, com a expansão da oferta de educação

superior compatível como o estabelecido pelo PNE. O documento propôs dobrar as vagas no setor público, tomando para si uma das metas vetadas pela Presidência da República em 2001, na oportunidade de elaboração do Plano Nacional de Educação, que mantém a proporção de 40% de vagas em estabelecimentos oficiais. Nesta linha, incluiu-se a adoção de medidas para reduzir a desigualdade da oferta de cursos e vagas em termos regionais e de interiorização. A educação a distância foi tratada como um dado da realidade, todavia, a preocupação residia na ausência de um órgão dirigente para esta modalidade de ensino. Sendo assim, o texto sugeriu a criação de uma Coordenação Nacional de Educação a Distância no MEC com orçamento exclusivo, sendo esta articulada à educação básica e à superior. Dentre as propostas para educação a distância estava a redefinição da Unirede (Universidade Virtual Pública do Brasil) em prol do incremento de vagas nas IFES e da oferta de cursos de educação continuada aos profissionais em serviço.²⁵¹ Ainda assim, o texto reconheceu que essas medidas não seriam suficientes para a democratização do acesso, uma vez que se fazia necessária a adoção de políticas que atuassem na demanda, através do incremento no ensino médio público e da melhoria na distribuição de renda, bem como da gratuidade e da equidade nos processos seletivos. Ademais, a proposição de criar mecanismos ou critérios para permitir o acesso aos grupos historicamente discriminados reapareceu nesta oportunidade.

Com relação ao financiamento da oferta, o programa de governo reapresentou a proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, que não havia sido sancionada pelo Presidente da República à época da elaboração do PNE. Além disso, pretendia-se elevar o aporte de recursos públicos às IFES, em volume global e per capita, sem, contudo, especificá-los em termos quantitativos, a fim de cumprir o conjunto de metas estabelecidas, no bojo da retomada da meta síntese vetada no PNE, que estabeleceu um patamar mínimo de 7% do PIB para os gastos públicos em educação.

No que tange ao financiamento da demanda, a preocupação estava nas dificuldades financeiras enfrentadas pelos estudantes provenientes das camadas mais pobres que frequentam cursos particulares. O texto sugeriu substituir o Programa de Financiamento ao

²⁵¹ A UniRede é um consórcio interuniversitário criado em dezembro de 1999 cujo objetivo envolve a democratização do acesso à educação superior pública, gratuita e de qualidade e o processo colaborativo na produção de materiais didáticos e na oferta nacional de cursos de graduação e pós-graduação. Ver a este respeito: <http://www.unirede.br/>

Estudante (FIES) pelo Programa Social de Apoio ao Estudante, composto de recursos não vinculados à educação e cuja escolha estaria sujeita a critérios de renda do candidato e à qualificação das IES e dos cursos envolvidos. Inclusive, retomou-se a meta de concessão de crédito educativo para 396 mil estudantes que foi estabelecida no PNE aprovado no Congresso Nacional, porém vetada pelo Presidente da República. Ademais, a intenção era criar outro programa, nos moldes deste último, denominado “Programa Nacional de Bolsas Universitárias” aos alunos carentes em troca de atividades desenvolvidas nas suas comunidades que seria inserido no Programa Nacional de Renda Mínima para atingir 180 mil estudantes.

A agenda governamental delineada nos dois documentos oficiais que compõem os programas de governo foi, aos poucos, sendo traduzida na legislação avulsa promulgada nos quatro anos de governo, em especial, na normatização do PROUNI e nas iniciativas de reforma específicas a este nível educacional. A formulação da política educacional foi alicerçada novamente nos sete pilares já abordados no governo anterior – **autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento** – utilizando-se também de embasamento legal disperso, ainda que relacionados por visão sistêmica da educação superior. É importante retomar que o sentido da política pública somente pode ser compreendido através de uma análise conjunta desses eixos que compõem a engrenagem da ação estatal. Mais uma vez, não sobreveio um novo tema na agenda governamental. Na verdade, tais pilares foram apropriados ora da agenda governamental anterior, mostrando-se forte elemento de inércia institucional proveniente de “*path dependence*”, ora da agenda dos atores sociais e reelaborados sob a perspectiva ambígua do Estado regulador associada ao forte cunho social. Por um lado, verifica-se a continuidade do fornecimento da educação superior delegada à iniciativa privada, com o controle e a fiscalização centralizados no Poder Executivo, e, por outro lado, a preocupação em recuperar a capacidade de financiamento da União junto ao conjunto de suas instituições, e, por conseguinte, o protagonismo destas na oferta educacional. Por sua vez, as ações/reações dos atores governamentais e sociais tornam-se relevantes, na busca de consenso ou conflito, na medida em que condicionaram o resultado final da formulação da política pública. Isto posto, levando-se em conta o processo político peculiar desse período e o contexto socioeconômico, aborda-se cada um dos pilares em seus princípios básicos, bem como

suas conexões com os demais, a fim de estabelecer os nexos e as interfaces junto aos dois eixos centrais da tese: a expansão e o financiamento da educação superior.

O primeiro pilar, que afetou, sobretudo, o segmento universitário federal, tratava-se da **autonomia universitária**. O tema foi resgatado da agenda do governo anterior em novas bases. A partir da crítica delineada nos documentos de campanha a cerca do entendimento da autonomia pelo governo FHC, o Ministério da Educação retomou a questão inconclusa a respeito do papel desempenhado pelo MEC em prol de um novo modelo de autonomia, baseado nos anseios da comunidade acadêmica pública representada pelos atores ANDIFES, ANDES-SN e UNE, contrariando a concepção defendida pelo BIRD.

Entretanto, no primeiro ano de mandato, a ação estatal caminhou em direção oposta. Um Grupo de Trabalho Interministerial foi instituído em 20.10.03, composto pelos representantes dos Ministérios da Educação, do Planejamento e da Fazenda, para confeccionar, em sessenta dias, um plano de ação, visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O documento elaborado em 15.12.03 explicitava, dentre as ações emergenciais, a outorga de autonomia às IFES a fim de “...garantir o uso racional de recursos, maior eficiência no seu gerenciamento e liberdade para captar e aplicar recursos extra-orçamentários, além da autonomia didático-pedagógica” (GTI, 2003, p.4). O texto não deixa dúvidas sobre a existência de forte contradição com o compromisso de campanha, à medida que afirmou que a captação de recursos deveria ser tanto do setor público como privado, com liberdade para que as universidades os administrem livremente, ainda que sujeitos a prestação de contas junto ao TCU e ao MEC.

Neste ínterim, o tema foi deslocado pelo MEC para um tratamento mais específico, no formato adotado pelo seu antecessor, em Proposta de Emenda à Constituição PEC nº 217/03. O conteúdo ampliava a vinculação da receita de impostos da União de 18% para 25% e retomava a proposta de campanha de criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior composto por uma subvinculação de 75% dos recursos da União constitucionalmente vinculados. Em contrapartida, seria constituída uma fonte adicional de financiamento com a contribuição social recolhida por todos os detentores de diplomas de graduação e pós-graduação obtidos em instituições públicas, cujo objetivo era a ampliação

de suas vagas e valorização salarial de seus profissionais. Em outras palavras, a garantia da gratuidade nos estabelecimentos oficiais seria sustentada pela contribuição progressiva, *a posteriori*, do futuro profissional de acordo com sua renda bruta. A proposição foi arquivada em 31.01.07 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, provavelmente, em face da reação dos atores sociais estatistas contrários à nova contribuição e dos atores governamentais das pastas econômicas avessos ao acréscimo da vinculação tributária.

O assunto foi retomado no ano seguinte, em 02.08.04, sob a égide do novo Ministro, através do documento oficial do MEC, que lançou as bases da reformulação no nível superior chamada “*Reforma da educação superior. Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*” (2004) sob outro prisma, retomando-se o compromisso de campanha. Nele se pressupõe a existência de financiamento estatal estável para garantir o exercício da autonomia. Por conseguinte, mais uma vez, apareceu proposta da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior baseado na subvinculação de 75% das verbas vinculadas da União, enquanto o adicional de contribuição social aos egressos das IFES previsto na PEC foi eliminado deste e dos demais documentos oficiais. Porém, é importante fazer duas ressalvas: sob tais recursos não haveria qualquer contingenciamento ou desvinculação, em clara alusão aquele efetuado pela DRU e, em contrapartida, as IFES apresentariam um plano de trabalho denominado Plano de Desenvolvimento e Gestão (PDG) contendo informações sobre a manutenção e a expansão da instituição. O papel regulatório do MEC surgiu a partir dessa exigência, explicitando-se o forte vínculo entre a autonomia e a avaliação, sob o argumento de que independente da propriedade do estabelecimento educacional, a sociedade mantém o sistema de educação superior, e, por isso, tem direito de ser informada sobre a qualidade ofertada.

Em todas as versões do anteprojeto e no projeto de lei, garantiu-se o princípio da autonomia para as universidades públicas e privadas atrelado à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Este compreendido em suas múltiplas facetas: didático-científica, administrativa, gestão financeira/patrimonial. A última “*consiste na capacidade de gerir recursos financeiros e patrimoniais, postos à sua disposição pela União ou recebidos em*

doação, bem como os gerados pela própria instituição”.²⁵² É importante enfatizar que a definição deixa entender, de forma sutil, a existência de brecha para busca de recursos extras.

O princípio da indissociabilidade não constava da proposta do CRUB e foi duramente criticado pelo fórum das entidades privadas, por considerá-lo um modelo atrasado e inadequado frente à pluralidade das instituições de ensino superior. Já entre os atores vinculados à comunidade acadêmica federal, este era uma bandeira histórica de luta, sendo aplaudido pela ANDIFES e pela UNE, contudo, o ANDES-SN, apesar de ser favorável, alegou que a proposta de autonomia do MEC, mais uma vez, ocultava a intenção do Ministério em se desobrigar do financiamento das instituições federais.

Como era de se esperar, a constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior para cobrir as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), composto por 75% das verbas vinculadas, apareceu em todas as versões do projeto de reforma.²⁵³ No entanto, houve um avanço em relação à LDB e ao PNE, na medida em que se explicitaram os elementos de receita e despesa que não fariam parte desse fundo. No que tange à receita, foram excluídas aquelas recebidas por entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica e por suas congêneres privadas; os recursos alocados às instituições federais de ensino superior mediante convênios, contratos, programas e projetos de cooperação, por órgãos e entidades públicas de qualquer nível de governo, bem como por organizações internacionais; as receitas próprias das IFES, geradas por suas atividades e serviços.

A sub-vinculação e o Fundo, bandeiras de luta dos atores estatistas, compartilhadas no momento pelo CRUB, foram novamente repudiadas pelo ANDES-SN sob dois argumentos: a) a parcela era considerada insuficiente em face da vinculação exclusiva aos impostos e da redução parcial devido à aplicação da DRU; b) a previsão em Lei Ordinária não garantiria sua permanência, sendo que a medida legal mais adequada seria o uso de Emenda Constitucional ou Lei Complementar. Levando em consideração as críticas do sindicato, a

²⁵² Ver a este respeito a 1ª versão do Anteprojeto art. 15 § 2º (Brasil, 2004), com uma alteração na forma a partir da 2ª versão, incluiu-se “*próprios*” e substituiu-se o trecho final “*por suas atividades finalísticas*”. Consultar: art. 21, inciso III (Brasil, 2005a), art. 20, inciso III (Brasil, 2005b) e art. 14, inciso III (Brasil, 2006).

²⁵³ Apenas na última versão consta o prazo de 10 anos de validade do Fundo. Ver a este respeito o *caput* dos artigos 41 (Brasil, 2004), 52 (Brasil, 2005a), 49 (Brasil, 2005b) e 43 (Brasil, 2006).

ANDIFES foi mais além ao propor a sub-vinculação de 50% da Receita Bruta do Tesouro, que abrange toda a receita tributária.²⁵⁴ Esses apelos não foram ouvidos e o projeto encaminhado ao Congresso permaneceu na sua concepção original.

O aspecto mais polêmico encontra-se nas despesas suprimidas do MDE. A primeira tratava das despesas com aposentados e pensionistas das IFES, cujo teor da versão preliminar, garantia que, sem prejuízo dos direitos específicos do pessoal inativo, essas seriam cobertas pelo Tesouro Nacional, nos moldes da proposta governamental anterior, rechaçada pelos atores da área econômica no veto presidencial ao PNE. Mas, a partir da versão seguinte, desapareceu a responsabilidade do Tesouro Nacional com o gasto previdenciário e não houve qualquer indicação sobre que condições este seria mantido.

Apesar do apoio dos atores estatistas a essa iniciativa, tal mudança de posicionamento justifica-se mediante a constante interferência dos atores governamentais, que baseiam suas decisões na impossibilidade de criar novas despesas frente aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. As despesas referentes a ações e aos serviços públicos de saúde promovidos pelos hospitais vinculados às instituições federais de ensino e aos pagamentos de débitos judiciais, chamados de precatórios, também foram retirados do MDE na segunda e na terceira versões, permitindo-se ampliar o bolo de verbas exclusivas à atividade educacional. Todavia, na última versão, ambos foram novamente incluídos no montante de recursos vinculados, o que denota, mais uma vez, a ingerência desses atores em nome da responsabilidade da gestão do gasto público em detrimento do acréscimo orçamentário às IFES.

Em nome da eficiência, probidade e racionalização na gestão dos recursos, as três primeiras versões estabeleceram que as IFES deveriam adotar o regime de orçamentação global com repasses em duodécimos mensais, sujeitas ao atendimento de indicadores institucionais de gestão e desempenho, no entanto, o formato de orçamento global foi suprimido na última versão.²⁵⁵ Essa proposta proveniente da ANDIFES e do CRUB, com o apoio do

²⁵⁴ Ver a esse respeito: ANDIFES (2005).

²⁵⁵ É importante destacar que apenas a primeira versão havia uma preocupação explícita quanto a garantia da irredutibilidade de recursos, que foi suprimida nas versões subsequentes. Vale a pena transcrever o trecho desse documento para dar nitidez a essa conclusão: “Art. 42. A participação de cada instituição federal de educação superior nos recursos destinados pela União à manutenção e desenvolvimento do ensino não poderá ser inferior ao montante recebido, a mesmo título, no exercício financeiro imediatamente anterior.

ANDES-SN e da UNE foi derrotada de novo pelos atores vinculados à área econômica e permaneceu indefinida.

Neste ponto é possível observar a vinculação entre três eixos centrais da política educacional: autonomia, financiamento e avaliação, que foi mais bem esmiuçada na quarta versão, através de indicadores de desempenho e qualidade que deveriam ser obedecidos pelas IFES para o repasse de recursos estatais.²⁵⁶

Dentre as medidas em prol da flexibilidade burocrática e da economia de recursos, apenas a primeira versão, no âmbito da autonomia de gestão financeira e patrimonial, permitia remanejar os recursos oriundos da União e as receitas próprias, inclusive rendimentos de capital, entre rubricas, programas ou categorias de despesa, enquanto, as três primeiras versões autorizam que os excedentes financeiros de cada exercício sejam automaticamente incorporados ao exercício seguinte, sendo que a última suprimiu essa possibilidade. É possível vislumbrar a atuação dos ministérios da área econômica que, mais uma vez, solaparam as pretensões dos atores estatistas e do CRUB, cujo resultado foi manter o orçamento engessado e as compras de equipamentos e insumos feitas às pressas com o fito de não perder mais recursos.

O eixo temático da autonomia também se dirigiu às universidades privadas em duas dimensões: quando retomou a definição sobre os requisitos para caracterizar uma universidade e ao se propor a constituir um marco regulatório nas relações entre mantidas e mantenedoras para esses estabelecimentos de ensino.

O rol de três quesitos necessários – produção intelectual institucionalizada, um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e um terço do corpo docente em regime de tempo integral – para configurar uma universidade foi regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases em 1996. No entanto, o Ministério da Educação do governo Lula mostrava-se descontente, devido à elasticidade de sua aplicação, o que ocasio-

§ 1º O montante a receber, na forma do caput, será acrescido dos recursos necessários para cobrir o aumento: I - de despesas de pessoal, pela concessão de vantagens ou aumento de remuneração, pela criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estruturas de carreira, e pela admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título; II - de despesas de custeio, considerada a variação média dos preços dos insumos essenciais às atividades de ensino e pesquisa, conforme regulamento;" (Brasil, 2004, p. 22).

²⁵⁶ Ver a este respeito os artigos 44 e 45 (Brasil, 2004), 53 (Brasil, 2005a), 50 (Brasil, 2005b) e 44 (Brasil, 2006).

nou, na avaliação deste, a banalização do conceito chancelado pelo CNE.²⁵⁷ O questionamento da legislação vigente, que já havia se feito presente no documento do PT a respeito da política educacional (2002b), materializou-se nos anteprojetos de reforma. Na primeira versão, passou-se a exigir uma estrutura pluridisciplinar, com oferta regular de no mínimo doze cursos de graduação em pelo menos três campos do saber, assim como programas consolidados de pós-graduação, com no mínimo três cursos de mestrado e um curso de doutorado, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelo Ministério da Educação e programas institucionais de extensão em todos os campos do saber abrangidos pela instituição. Quanto ao regime de trabalho, o critério permaneceu o mesmo, ou seja, pelo menos um terço do corpo docente em regime de tempo integral *ou dedicação exclusiva*, entretanto, aquele atinente à qualificação docente ficou mais rigoroso, pois estabelecia que desse contingente, ao menos a metade deveria ter titulação acadêmica de mestrado ou doutorado.

Havia regras claras também para as universidades tecnológicas, faculdades e centros universitários. Para estes últimos, existia a nítida intenção em fixar critérios mais rigorosos em troca da autonomia, bem mais próximos daqueles definidos para as universidades, tais como: estrutura pluridisciplinar da instituição, com oferta regular de no mínimo seis cursos de graduação em no mínimo dois campos do saber específicos, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelo Ministério da Educação e programa institucional de extensão, em pelo menos dois campos de saber, nos quais mantenha cursos de graduação. Definiu-se, ainda, que um quinto do corpo docente, pelo menos, em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, e pelo menos um terço com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado. Das prerrogativas usufruídas pelos centros universitários ficaria vedada a criação, organização e extinção, em sua sede ou campus autorizado, de cursos e de programas de educação superior. Vale ressaltar que essa era a principal vantagem recém-conquistada por esses estabelecimentos não universitários no Governo FHC através do decreto nº 2306/97, que regulamentou a LDB/96.²⁵⁸

²⁵⁷ Ver a este respeito Exposição de Motivos, Anteprojeto de Lei da Educação Superior, 2005b.

²⁵⁸ Consultar os artigos 13, 25 e 26 (Brasil, 2004).

Essa proibição baseava-se nas sugestões da ANDIFES (2005) e, como era de se esperar, foi repudiado pelo Fórum das entidades privadas sob a reclamação do excesso de intervenção estatal na iniciativa privada. A exigência de 1/3 do corpo docente em regime de tempo integral contida na LDB foi considerada irreal pelo grupo, agravada pela exigência de um percentual simultâneo de professores titulados, sob o argumento de que isto não era compatível com a “finalidade da instituição universitária ou o objetivo do seu projeto pedagógico”.²⁵⁹ Essa alegação foi usada também para os Centros Universitários.

A partir da versão seguinte, é possível perceber um afrouxamento sutil dos dois primeiros quesitos obrigatórios para caracterização da universidade e acréscimo de outros fundamentais. Se, por um lado, desapareceu a especificação “por três campos de saber” e programas “consolidados” de pós-graduação, por outro lado, foram incluídos os seguintes requisitos: a produção intelectual institucionalizada (constante da LDB/96), a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a especificação que do quadro docente em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, a maior parte tenha titulação e que pelo menos metade dos professores titulados sejam doutores.

No que tange aos centros universitários, a mudança seguiu o mesmo caminho. Ampliou-se a oferta para oito cursos de graduação, determinou-se a mesma exigência para a qualificação docente daqueles em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, sendo que dos titulados pelo mesmo um terço deles com o título de doutor. Por sua vez, foram definidas apenas três prerrogativas específicas: permitia-se criar cursos, desde que congêneres aqueles já ofertados, conforme aprovado no PDI e fixar vagas em seus cursos e programas. O conteúdo acerca dos requisitos necessários para Universidades e Centros Universitários e das prerrogativas de autonomia permaneceu o mesmo nas duas últimas versões, com exceção, da retirada “produção intelectual institucionalizada” no caso do modelo universitário, provavelmente, por já estar subentendida a obrigatoriedade da oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* e, principalmente, já constar da LDB/96.²⁶⁰

²⁵⁹ Ver a esse respeito: ANDIFES (2005).

²⁶⁰ Ver os arts. 18, 23 e 24 (Brasil, 2005a); 18, 22 e 23 (Brasil, 2005b); e 12, 16 e 17 (Brasil, 2006).

Diferente do ocorrido no governo anterior, a pressão dos atores representantes das IES particulares no Congresso Nacional com o intuito de reduzir os quesitos mínimos não surtiu o efeito desejado, pois o conteúdo foi mantido, contudo, o impasse em torno da aprovação da Lei de reforma tem contemplado os interesses desses atores, já que continua em vigência o regramento mais frouxo.

Quanto à autonomia, exclusivamente no segmento das universidades privadas, a novidade foi definir regras claras na relação entre mantenedoras e mantidas. Embora não constasse do plano de governo, o documento do MEC (2004) mostrou essa preocupação nos seguintes termos: *“É preciso que sejam criadas as condições jurídicas e administrativas para uma relação autônoma entre mantenedoras e mantidas, também no setor privado, para que o título Universidade seja justificado”* (p.7). O primeiro anteprojeto deu um tratamento especial a essa questão e dedicou um capítulo exclusivo com duas seções, a primeira sobre as mantenedoras e a segunda a respeito das IES, divididas em dez artigos no intuito de estabelecer um marco regulatório até então inexistente. Os desdobramentos dessa iniciativa governamental, cujo objetivo era o controle e a fiscalização das entidades mantenedoras e a reação dos atores sociais serão abordados a seguir, por se adequarem ao eixo regulatório.

O segundo eixo da política educacional do governo Lula consistia em uma relação ambígua, entre a ruptura em relação à **centralidade do poder decisório** nas mãos do Ministério da Educação, visando uma gestão mais democrática e participativa, e a robustez da função regulatória a ser desempenhada por este ator. Em outras palavras, no programa de governo do ainda candidato à Presidência da República é possível perceber, por um lado, que um dos motes fundamentais da plataforma política do governo do PT, a gestão democrática das políticas públicas apareceu de forma nítida, e, por outro lado, identificava-se uma censura severa à frouxidão na conduta relativa ao processo expansivo chancelado pelo CNE com o aval do MEC. No entanto, as proposições foram no sentido do reforço do aparato legal, exacerbando a figura do Estado como agente regulador do sistema de educação superior. Ademais, intencionava-se manter fortes laços com outros dois pilares da política educacional, a autonomia e a avaliação.

No bojo do fortalecimento do aparato regulatório desempenhado pelo Ministério da Educação sobreveio a concepção do Plano de Desenvolvimento e Gestão (PDG). Este foi proposto pelo MEC (2004) no documento subsidiário à reforma para o conjunto das Universidades Federais, porém, já constava da Lei que instituiu o SINAES, sendo retomado nos anteprojetos de reforma, sob a denominação de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de forma ampliada e detalhada para o conjunto de instituições de educação superior como um termo de compromisso individual firmado entre a instituição e o Ministério da Educação. Entretanto, atingiu, sobretudo, as IFES, já que os projetos de expansão e financiamento estariam atrelados a ele, bem como a avaliação de desempenho, cujos critérios seriam posteriormente definidos.

A reação dos atores sociais foi unânime em torno do excesso de regras e a ingerência do Ministério, alegando-se haver completa dissonância com o princípio da autonomia. Como era de se esperar, a partir da segunda versão, a proposta do PDI foi reformulada, de modo a se tornar mais concisa. Para o conjunto das IES, exigiu-se o projeto pedagógico da instituição e de cada curso, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos; a demonstração da relação entre o projeto pedagógico, a finalidade da educação superior e o compromisso social da instituição; a perspectiva de evolução da instituição no período de vigência do PDI; e a avaliação do anterior. Para o segmento federal, foram eliminados os repasses correspondentes aos projetos de expansão e qualificação institucional, especificados no PDI, na forma de contribuição orçamentária complementar, assim como, excluiu-se o vínculo entre a definição do MEC quanto aos projetos de expansão das IFES e a análise do PDI de cada instituição e respectiva avaliação de desempenho.

No caso exclusivo dos estabelecimentos privados, a perspectiva de construir um aparato regulatório robusto manifestou-se em duas frentes: definir regras claras às mantenedoras, bem como aos estabelecimentos particulares participantes do PROUNI.

Em primeiro lugar, o MEC constatou a ausência de um marco regulatório específico para essa figura jurídica que gozava de plena autonomia. Sendo assim, a primeira versão do anteprojeto de reforma procurou definir uma série inédita de exigências às mantenedoras

das IES, dentre elas, destacam-se: a autorização prévia para funcionamento do Ministério da Educação; a composição de pelo menos 30% (trinta por cento) de doutores ou profissionais de comprovada experiência educacional em seus conselhos, órgãos colegiados ou de gestão superior; a remessa ao MEC do estatuto ou contrato social da entidade mantenedora de instituição privada de educação superior, bem assim as suas alterações, devidamente registradas; aprovação preliminar das alterações de controle pessoal, patrimonial ou do capital social; a cassação da autorização para o funcionamento de atividades educacionais, quando entidade mantenedora infringir disposição de ordem pública ou praticar atos contrários aos fins declarados no seu estatuto; e a restrição àquelas constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, da origem de 70% do capital total e do capital votante, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que deverão exercer, de forma obrigatória a gestão das suas atividades. O documento definia ainda o enquadramento nas categorias jurídicas de associação, fundação e sociedade, bem como determinava a necessidade de aprovação prévia ministerial para transferência de cursos e instituições. Por fim, foram fixadas as obrigações para aquelas configuradas com e sem fins lucrativos.²⁶¹

Diante de intensos protestos do Fórum das entidades privadas, sobretudo, da ABMES que tem em seus quadros as mantenedoras, a entidade recorreu à sua assessoria jurídica para inviabilizar esse regramento sob a alegação de inconstitucionalidade. O ponto mais polêmico é aquele que diz respeito à restrição ao capital estrangeiro. Em um extremo encontra-se o Fórum que é contrário a qualquer limite à entrada de capital estrangeiro e entende que a restrição tem conotação xenofóbica, em outro extremo está o ANDES-SN que repudia qualquer participação societária estrangeira. No meio do caminho estão a UNE que concorda com o percentual fixado e o CRUB que sugeria o aumento dessa proporção para 55%, desconsiderando-se o período de 10 anos de naturalização.

A partir da segunda versão, o capítulo foi suprimido e as exigências foram bem reduzidas, eliminando-se a autorização preliminar para funcionamento e, portanto, a cassação nas situações especificadas. É possível perceber que mediante a pressão dos atores em nome das IES privadas, sobretudo, a ABMES, o STF declarou a inconstitucionalidade de

²⁶¹ Conforme consta dos arts. 64 a 68 (Brasil, 2004).

grande parte dos dispositivos, logo o Poder Público perdeu os subsídios necessários para o exercício do direito de concessão. Ademais, o conjunto de regras que as caracterizam pela vinculação ao lucro e a participação de doutores e profissionais de comprovada experiência educacional em seus órgãos máximos também foram devidamente retirados.

A versão seguinte assemelha-se a anterior no conteúdo, porém, no que diz respeito ao capital estrangeiro lucrativo excluiu-se o trecho no qual se determinava a obrigatoriedade do exercício da gestão das atividades da mantenedora a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Em contraposição, acrescentou-se a vedação ao modelo de franquia no sistema de educação superior. Novo afrouxamento nas restrições às empresas educacionais estrangeiras sobreveio na última versão. O limite ficou somente para 70% do capital votante e desconsiderou-se qualquer prazo mínimo para a naturalização dos proprietários das mantenedoras, este último corroborou com o proposto pelo CRUB.²⁶²

A flexibilidade do aparato regulatório exclusivo às mantenedoras foi bastante criticada pelo ANDES-SN, inclusive, pela definição de limites ao capital estrangeiro, já que, segundo o sindicato, não deveriam existir empresas educacionais, muito menos, com o aporte de capital estrangeiro. Ainda que os critérios à limitação ao capital estrangeiro tenham sido minimizados, esses não contemplaram nem os interesses do Fórum nem a proporção desejada pelo CRUB. Esse é um dos maiores impasses que impede a aprovação da norma jurídica. Como até o momento não há qualquer restrição ao ingresso de capital estrangeiro, assiste-se a um movimento ainda incipiente, com tendência de ampliação, de entrada via bolsa de valores por meio de participação societária nas empresas educacionais nacionais.

Outra forma de definir um marco regulatório, neste caso aos estabelecimentos particulares mantidos, sobreveio através do PROUNI. O programa pretendia sujeitá-los à avaliação acadêmica e à fiscalização/sanção administrativa pelo Ministério da Educação. No Projeto de Lei, estabeleceu-se que o critério de desempenho institucional seria balizado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), sendo que as IES com desempenho insuficiente não poderiam firmar o termo de adesão. Caso houvesse descumprimento das regras, o PL impunha uma multa de, no máximo, 1% do faturamento anual do

²⁶² Ver a este respeito: CRUB (2005).

exercício anterior à data da infração para a IES particular. Prevvia-se, ainda, a desvinculação do programa para o estabelecimento de ensino sob duas hipóteses. A primeira em caso de reincidência de falta grave, sem prejuízo para os alunos beneficiados e sem ônus para o Poder Público²⁶³ e a segunda quando a IES apresentasse resultado insatisfatório por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos.

Já o conteúdo da Medida Provisória foi bem menos rigoroso que o Projeto de Lei. Deixou de existir qualquer impedimento face ao mau desempenho institucional medido pelo SINAES ou sanção pecuniária durante a vigência do contrato de adesão para o desrespeito às regras do programa.²⁶⁴ Se o curso for mal avaliado por três avaliações consecutivas, este será descredenciado e suas bolsas redistribuídas entre os demais cursos da mesma instituição. Isto significa que a relação entre avaliação e descredenciamento no programa deixou de ter o lócus na instituição e passou para o curso e a tolerância ao baixo desempenho ficou bem maior.²⁶⁵ O teor da MP foi ratificado pela Lei, exceto pela inclusão do termo “sem prejuízo do estudante já matriculado” quando o curso for desvinculado devido ao desempenho insuficiente. Esse acréscimo tornara-se relevante, à medida que a punição deveria atingir a instituição, garantindo a permanência do aluno que depende da gratuidade.

Por fim, foi necessário estabelecer a regulação estatal do programa quanto ao financiamento público indireto das IES privadas. Nos três documentos determinou-se que haveria um grupo interministerial formado por um representante do Ministério da Educação, um do Ministério da Fazenda e um do Ministério da Previdência Social, que teria a função

²⁶³ A suspensão da isenção de impostos e contribuições teria início na data da ocorrência da falta grave e a IES ficaria sujeita ao pagamento desses tributos acrescidos de multa.

²⁶⁴ Na Medida Provisória, permaneceu o texto do Projeto de Lei quanto à suspensão da isenção de impostos e contribuições com início na data da ocorrência da falta grave, sendo que a IES ficaria sujeita ao pagamento desses tributos acrescidos de multa. Após a publicação da MP, a Secretaria da Receita Federal, em menos de um mês, expediu a Instrução Normativa nº 456 de 05 de outubro de 2004 que dispôs sobre a isenção de tributos associada ao PROUNI. Este documento foi no caminho contrário, estabelecendo sanções – no caso de suspensão da isenção – na lavratura de auto de infração e na cobrança do crédito tributário acrescido de multa e de juros de mora. Em seguida, o decreto do Poder Executivo nº 5245 de 15 de outubro de 2004, o art. 9º especificou os casos que se caracterizam como falta grave: 1) descumprimento recorrente do percentual de bolsas integrais por alunos pagantes; 2) tratamento discriminatório entre alunos pagantes e bolsistas do PROUNI; 3) falseamento das informações prestadas quando da adesão ao programa, a fim de reduzir um número de bolsas concedidas; e 4) falseamento das informações prestadas quando da adesão ao programa, com o objetivo de ampliar os benefícios fiscais previstos no programa.

²⁶⁵ O desempenho acadêmico passou a ser objeto do decreto nº 5.245 de 15.10.04, no art. 8º exigindo-se da IES aderente ao programa a apresentação junto ao MEC do controle de frequência mínima, correspondente a 75% da carga horária do curso; o aproveitamento do bolsista; e a evasão de alunos por curso e turno, bem como o total de alunos matriculados relacionados aos estudantes bolsistas.

de acompanhar a evolução da arrecadação e da renúncia fiscal das IES. Entretanto, o instrumento foi fragilizado ao passo que a Medida Provisória determinou a competência exclusiva da fiscalização do Programa a cargo do Ministério da Educação (MEC).²⁶⁶ Como este órgão não dispõe de quadro técnico especializado em fiscalização, o controle das regras de concessão de bolsas e a auditoria contábil/fiscal ficaram comprometidos. Ao mesmo tempo, a medida desautorizava e impedia o trabalho realizado, nos últimos anos, de combate à sonegação do Ministério da Previdência Social e da Receita Federal. Os dois órgãos federais alertaram para o perigo de tal iniciativa.²⁶⁷

Por sua vez, ainda que tímida, a proposição que caminhava na direção oposta do governo anterior pretendia resgatar elementos de uma gestão mais democrática da educação, constantes da proposta alternativa da LDB e contemplava os interesses da comunidade acadêmica federal. O primeiro aspecto consistia em reformular as atribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE). Este foi criado após extinção do antigo CFE no início do mandato de FHC e limitou-se ao exercício de funções de consulta e assessoria. A deliberação sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive, de universidades seriam realizadas com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC, a quem cabe em última instância as homologações. Já na gestão de Lula a intenção era descentralizar o aparato regulatório, corroborando com o proposto no documento de campanha do Partido dos Trabalhadores específico sobre o sistema educacional (2002b). A versão preliminar do anteprojeto fazia constar como competência do CNE a autorização para funcionamento de instituição de educação superior, bem como de sua entidade mantenedora, mediante credenciamento ou recredenciamento.²⁶⁸ Mas, a partir da ver-

²⁶⁶ Após a divulgação do Projeto de Lei, o presidente da ABMES solicitou, em pronunciamento proferido em 15.06.04 por ocasião da reunião da associação, para que constasse na futura norma jurídica, que o MEC deveria ser o órgão fiscalizador do Programa. Essa reivindicação surtiu efeito quando da elaboração da Medida Provisória, todavia, acabou sendo derrubada no documento final.

²⁶⁷ Ver a este respeito, Souza (2004). A matéria publicada no jornal “O Globo” veiculada em 28.09.04 afirma que a Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (ANFIP) em documento enviado ao Ministro qualificou o art. 11 de “imoral”. Este autorizava a revalidação dos certificados de filantropia para as IES que aderirem ao PROUNI e determinava a fiscalização exclusiva do MEC. Como os registros cassados ocorrem em virtude da ação dos fiscais em processos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), esses se sentiram desprestigiados no cumprimento de sua função pública, e, ao mesmo tempo, indignados com o restabelecimento de benefícios fiscais para as entidades em débito com a seguridade social. A censura dirigia-se, também, à inexistência de auditores no quadro do MEC, o que impossibilita a fiscalização e dá brechas a atuação mais efetiva do *lobby* das particulares.

²⁶⁸ Ver a este respeito a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 e artigos 1º e 2º e artigo 82 (Brasil, 2004).

são seguinte, retomou-se a função consultiva do CNE e o MEC permaneceu como único responsável pelo exercício da função regulatória na educação superior.

Nova tentativa ocorreu nesse sentido através da proposta de criação de um Fórum Nacional da Educação Superior. A este seriam atribuídas funções menos ambiciosas daquelas constantes do conteúdo da proposta alternativa perdedora da LDB condizentes com um órgão consultivo da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, assumindo o papel de instância de articulação com a sociedade.²⁶⁹ A iniciativa, no entanto, desapareceu nas versões seguintes do projeto de reforma.

Na perspectiva de gestão democrática da educação inspirada na proposta alternativa para o PNE, que foi incorporada pelo documento definitivo do Plano Decenal, em 2001, estabelecia-se como meta a criação de conselhos com representação da comunidade e entidades da sociedade civil cujo objetivo era constituir um controle social das atividades universitárias. A fim de contemplar essa concepção participativa, a primeira versão da reforma educacional incorporou a obrigação estatutária da Universidade em organizar um Conselho Comunitário Social, constituído por representantes da sociedade civil, da própria instituição e da administração pública, direta e indireta, que ficaria responsável pela supervisão e acompanhamento de suas atividades. Previa-se uma série de atribuições de fiscalização desde a administração e o planejamento, até opinar sobre o desempenho, inclusive, do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade.²⁷⁰

O Fórum das entidades privadas apelou à inconstitucionalidade da medida, alegando que a conselho feria o princípio da livre iniciativa e a autonomia universitária. O CRUB, por sua vez, propôs a constituição de um conselho de consulta, em consonância com o proposto pela UNE e pela ANDIFES que se mostraram favoráveis ao conselho social, desde que ele tivesse apenas caráter consultivo. Esta concepção acabou vitoriosa. Porém, a partir da versão seguinte, houve uma modificação da nomenclatura para Conselho Social de

²⁶⁹ Ver art. 30, § 2º (Brasil, 2004).

²⁷⁰ Conforme consta dos artigos 18, inciso V e 20 (Brasil, 2004).

Desenvolvimento, assim como sensível limitação em suas prerrogativas, sendo que a função fiscalizadora desapareceu do conteúdo.²⁷¹

Ainda no tema democracia interna nas universidades, cujo teor é exclusivo para o segmento federal, o Governo Lula passou a questionar o segundo instrumento de centralização decisória instituído pelo governo FHC no qual a escolha dos dirigentes universitários ocorre por meio de eleição indireta via consultas à comunidade universitária, com a participação de 70% de docentes e a definição de uma lista tríplice, composta apenas por professores titulares, cuja decisão fica a cargo do Presidente da República.

O documento do MEC (2004) sugeria que o modelo dessa eleição deveria ser definido autonomamente pela Universidade. A comunidade acadêmica pública repudiava o formato existente, pois entendia que este desprezava tanto a autonomia universitária pela ingerência do Poder Público, como a democracia interna devido à ausência de paridade e à elegibilidade exclusiva de docentes para os cargos de direção. Apropriando-se desse anseio, a primeira versão do anteprojeto de reforma definiu que o modelo de escolha de seus dirigentes máximos, de reitor e de vice-reitor, ficaria sob a responsabilidade dos estatutos das universidades federais, bem como sua respectiva ponderação, mediante eleição direta pela comunidade universitária, limitando-se apenas a fixar que a votação dos integrantes da comunidade universitária seria uninominal e secreta. A ANDIFES, no entanto, colocou-se contra e defendeu algumas restrições adicionais, como o mandato de seis anos, vedando-se a recondução para os cargos de reitor e vice-reitor, e a elegibilidade exclusiva ao docente com título de doutor, professor adjunto IV ou titular, com o mínimo de dez anos de docência na instituição e em efetivo exercício.²⁷²

A segunda versão contemplou os interesses da entidade, com algumas reparações, na medida em que se determinou o mandato de cinco anos, vedando-se a recondução, para os cargos de reitor e vice-reitor, e a elegibilidade restrita aos pleiteantes com, no mínimo, o título de doutor há pelo menos dez anos de docência no ensino superior público e em efetivo exercício. Na versão seguinte, o teor permaneceu o mesmo, incluindo-se, ainda, as

²⁷¹ Consultar a este respeito: os artigos 33 (Brasil, 2005a); 32 (Brasil, 2005b); e 26 (Brasil, 2006).

²⁷² A argumentação da ANDIFES sobre as condições para eleição de reitor, consultar: ANDIFES (2005).

situações as quais os mandatos dos dirigentes universitários seriam extintos. Por fim, a quarta versão representou um sensível retrocesso, duramente repudiado pelos atores estatistas, pois, por um lado, conservou a eleição direta, por outro lado, retirou, novamente, o poder de escolha de seus dirigentes da comunidade acadêmica, já que estes permaneceriam nomeados pelo Presidente da República, mediante a constituição de lista tríplice.²⁷³

O terceiro eixo da política educacional concentra-se na **avaliação** do sistema de educação superior. O arcabouço avaliativo confeccionado durante o governo FHC, nos moldes da proposição do Banco Mundial, foi bastante questionado pelos documentos que compuseram a plataforma política do candidato à Presidência em 2002, quanto à essência e à operacionalização postas em prática por seu antecessor. Neste sentido, foi criada uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), que teve o prazo de 120 dias, para dar subsídios para modificação do aparato avaliativo da educação superior. A proposta resultante foi publicada em 02.09.03, cujo cerne residia na avaliação institucional, dando centralidade à avaliação interna das IES, destacando-se a função formativa e emancipatória (Barreyro; Rothen, 2006) em nítido contraste com a função de controle e supervisão inerente à concepção da avaliação até então em voga. Além disso, previa-se a avaliação externa realizada por membros da comunidade acadêmica através das visitas in loco e um exame amostral aplicado aos alunos matriculados no segundo e no último ano, a fim de analisar os processos educativos em cada área do conhecimento, cujos resultados apresentavam forte viés qualitativo, traduzidos nos conceitos: satisfatório, regular, insatisfatório.

No entanto, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Medida Provisória nº 147/03 convertida na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e pela Portaria MEC nº 2.051, de 09 de julho de 2004, foi edificado apropriando-se de bases já conhecidas.²⁷⁴ No documento do MEC (2004) o tom crítico de campanha foi bastante amenizado, sugerindo a adoção da auto avaliação no âmbito do PAIUB – relegada a segundo plano no governo anterior – combinada à avaliação efetuada por especialistas externos à instituição, de modo que os resultados esperados sejam: incentivos e maior autonomia

²⁷³ Vale comparar o teor dos artigos 39 (Brasil, 2004), 50 (Brasil, 2005a), 47 (Brasil, 2005b) e 40 (Brasil, 2006).

²⁷⁴ Para uma análise mais detalhada da trajetória da avaliação e aprofundada sobre o tema no primeiro governo Lula, consultar: (Barreyro; Rothen, 2006).

para as instituições mais bem avaliadas; acompanhamento, advertências e finalmente sanções, que podem ir até o fechamento, no caso das instituições mal avaliadas. Com tais atribuições fica evidente que a ideia chave do Estado regulador repudiada no período eleitoral foi retomada com toda força em nome da defesa do interesse público no cumprimento da função acadêmica e social: “*A avaliação é a referência básica às atividades de supervisão e regulação*”. (MEC, 2004, p. 10). Mais do que isso, o MEC fez questão de afirmar que o SINAES e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) – órgão de coordenação e supervisão do SINAES – são considerados “*...pilares fundamentais da reforma da educação superior e partes integrantes e indissociáveis de outros pilares, tais como autonomia universitária e o financiamento*”. (MEC, 2004, p. 10).

Nesse sentido, a reformulação do aparato avaliativo ocorreu por meio da legislação específica acima citada que deu origem ao SINAES. O sistema tem por objetivo assegurar processo nacional integrado de avaliação tridimensional: das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.²⁷⁵ A primeira dimensão, a avaliação institucional, deve ter um duplo caráter interno e externo, ambos obrigatórios, levando em conta dez aspectos, em um espectro bem mais amplo que sua congênere adotada pelo governo anterior,²⁷⁶ cuja análise deveria ocorrer através de auto avaliação e de avaliação externa *in loco*. Já a avaliação dos cursos de graduação visava identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial, o perfil do corpo docente,

²⁷⁵ Para uma análise da origem do SINAES, veja: Barreyro (2004).

²⁷⁶ “Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional; II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; IV – a comunicação com a sociedade; V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional; IX – políticas de atendimento aos estudantes; X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.” (Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004).

as instalações físicas e a organização didático-pedagógica, tendo como formato de avaliação as visitas realizadas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento. Por sua vez, a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação realizar-se-ia mediante o emprego do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Este exame deveria ser aplicado periodicamente, no intervalo máximo de três anos, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso. Componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, este objetiva aferir o processo dinâmico da formação, por meio do desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, de suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e de suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

A medida do desempenho para cada uma das três dimensões expressa-se em um conceito, assim como seus componentes, ordenado em uma escala com cinco níveis, assemelhando-se ao *ranking* usado para o Provão. No entanto, a lei ordinária não especificou o parâmetro considerado satisfatório, somente se limitou a fixar regramento quando uma instituição apresentar resultado considerado insuficiente.²⁷⁷ Neste caso, a legislação prevê a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre ela e o MEC, no qual deve constar a) o diagnóstico objetivo das condições da instituição; b) os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela IES a fim de superar as dificuldades detectadas; c) a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações expressamente definidas e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes; d) a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso. Caso haja descumprimento desse protocolo, as sanções previstas mostram-se bem severas: da suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação à cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos, e, quando envolver instituições públicas de ensino superior, as

²⁷⁷ É importante observar que se retomou o mesmo conceito usado pela CEA, que foi abandonado pela Lei do SINAES.

penas variam de advertência, suspensão até a perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada.

O aparato avaliativo recém-instituído por meio de legislação específica foi mencionado nos anteprojetos de reforma, em seu duplo caráter interno e externo, como parâmetro central no âmbito do processo de credenciamento e credenciamento, da mesma forma como critério distintivo na classificação institucional, inclusive, nos casos de alteração da organização acadêmica, em nítida vinculação entre autonomia, regulação e avaliação, semelhante à concepção do governo FHC. É importante lembrar que apenas a primeira versão decifrava a avaliação positiva com a obtenção de conceitos satisfatórios de qualidade, situados nos dois níveis superiores da escala estabelecida com base na Lei do SINAES, em cada uma das dimensões e no conjunto de dimensões avaliadas, ou seja, conceitos 4 e 5. Nas demais versões, o trecho foi suprimido.

No entanto, o caráter produtivista/quantitativista foi retomado a partir do momento que o ENADE tornou-se elemento fundamental da avaliação de cursos, e, com o intuito de novamente mensurar a educação de forma objetiva, em 2008, foram criados dois índices: o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). Já na Portaria Normativa do MEC nº 40, em dezembro de 2007, estabeleceu-se que a renovação de reconhecimento de cursos teria início no INEP com o uso de um conceito preliminar, gerado a partir dos dados do Censo da Educação Superior, dos resultados do ENADE e de cadastros do MEC. Caso esse conceito preliminar fosse satisfatório, poderia ser dispensada a realização da avaliação *in loco*. (art. 35º §1º). Segundo a nota técnica elaborada pelo INEP (2009a), o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) pretendia sintetizar a avaliação do produto (ENADE) e de insumos que têm influência na qualidade do curso. Desta forma, parecia existir a superação da perspectiva de que apenas uma prova conseguiria avaliar os cursos de graduação e que seria necessário conciliá-la com a avaliação dos insumos institucionais. Em seguida, o Índice Geral de Cursos (IGC) foi criado como síntese das médias ponderadas dos

CPCs e as médias ponderadas das notas emitidas pela CAPES ao avaliar os Programas de Pós-Graduação das IES.²⁷⁸

A principal associação entre eixos da política educacional, também presente no governo antecessor, encontra-se nos resultados de avaliação de desempenho e o financiamento estatal para o sistema educacional. Este vínculo foi explicitado e reforçado no governo Lula, à medida que a partir da segunda versão do anteprojeto, previa-se, na seção referente ao financiamento das IFES, o aporte adicional de recursos, excedente às despesas obrigatórias, mediante avaliação externa de cada instituição federal e de seu respectivo plano de desenvolvimento.²⁷⁹ Na última versão, conforme já abordado ao se discutir a questão da autonomia das universidades federais, discriminou-se uma série de indicadores de desempenho e qualidade, entre eles, os resultados obtidos no SINAES, que deveriam ser observados para o acréscimo no repasse de recursos estatais. Os laços entre autonomia-avaliação-financiamento foram reforçados no segmento federal. Por sua vez, no segmento particular, a associação entre avaliação e financiamento permaneceu nos moldes delineados pelo governo anterior, uma vez que os resultados positivos obtidos no SINAES permitiam o acesso ao financiamento público indireto via FIES, bem como por meio do PROUNI.

Embora, a princípio, todos concordarem com a insuficiência do modelo instituído pelo governo anterior e a necessidade de se constituir um sistema avaliativo amplo e integrado, o posicionamento dos atores sociais sobre o SINAES foi diversificado. Por um lado, não houve críticas mais severas da ANDIFES e a UNE (2004a) defendeu o modelo “*por criar uma nova cultura de avaliação institucional e não somente do aluno*”, porém censurou a obrigatoriedade do ENADE e o condicionamento da obtenção do diploma à realização do exame, assim como se mostrou contrária à utilização dos resultados da avaliação institucional para ranquear as universidades. Por outro lado, o Fórum da Livre Iniciativa em Educação

²⁷⁸ Rothen; Barreyro (2009) alertam para os problemas de cálculo do Índice Geral de Cursos (IGC). Nas palavras dos autores: “*Usar a média dos resultados das avaliações dos cursos comporta sérias dúvidas quanto a sua consistência técnica: comparabilidade das provas, avaliação de insumos tendo como base a opinião do corpo discente e o fato de que cada CPC permite comparações entre os CPCs do mesmo curso e do mesmo ano de aplicação do ENADE e não entre diferentes cursos de uma mesma instituição. Além do mais, aponta para uma concepção equivocada de que uma Instituição de Educação Superior resume-se à soma dos seus cursos*” (p. 13).

²⁷⁹ Cabe mencionar que a distribuição de recursos depende da orientação de comissão colegiada, integrada por membros da comunidade acadêmica, da sociedade civil e dirigentes públicos. Ver a este respeito, com algumas mudanças na redação do trecho, os artigos 54 (Brasil, 2005a), 51 (Brasil, 2005b), 44 (Brasil, 2006).

(2005b) e o ANDES-SN repudiaram o novo modelo por motivações diferentes. O grupo é contrário à iniciativa uma vez que entende que a avaliação deveria ficar a cargo de uma ampla rede de agências especializadas de modo a estimular a concorrência entre elas e a fornecer um maior número de informações ao MEC. Por seu turno, o sindicato considera o modelo autoritário na concepção e na interferência na autonomia da instituição, bem como atribui ao SINAES o papel de “*novo mecanismo de regulação e ajuste da educação às exigências dos organismos internacionais.*” (ANDES, 2004, p. 63). O julgamento mais severo dirige-se ao ENADE, já que a entidade entende que o exame nada mais é que um novo provão, que “*aprofunda o caráter ranqueador, produtivista e punitivo*”. (ANDES, 2004, p. 62).

Para completar o rol avaliativo, é importante acrescentar outro instrumento confectionado pelo governo FHC exclusivamente para o corpo docente das instituições federais, a Gratificação de Estímulo à Docência (GED). A gratificação pecuniária implementada a partir de 1998, sob críticas severas do ANDES-SN, explicitou nova associação entre dois eixos da política educacional, ou seja, os resultados de avaliação de desempenho e as verbas orçamentárias destinadas de maneira diferenciada aos integrantes do quadro docente do segmento federal. Embora não tenha feito parte dos documentos de campanha do candidato Lula, nem mesmo constou do documento expedido pelo MEC que deu subsídios à reforma e dos quatro anteprojeto, houve uma reformulação importante da GED, por meio de legislação ordinária, cujo intuito foi minimizar as acusações desferidas pelo sindicato docente sobre o que ele considera de cunho “produtivista” e de quebra da isonomia salarial e da paridade entre ativos e aposentados.

A Lei nº 11.087, de 4 de janeiro de 2005, alterou dispositivos da norma legal que instituiu a gratificação, na medida em que não modificou os critérios de avaliação do desempenho dos docentes, mas transformou a pontuação máxima em mínima a todos os professores do magistério superior, ativos, lotados e em exercício na instituição, minimizando a disparidade que havia sido instituída. Ao mesmo tempo, aumentou a pontuação aos servidores regularmente afastados para qualificação em programas de mestrado ou doutorado ou estágio de pós-doutorado, aos servidores ocupantes de função gratificada FG 1 e FG 2, na própria instituição, ao docente servidor cedido para exercício de cargo de natureza especial ou DAS 6, 5 ou 4, aos aposentados e aos beneficiários de pensão, de modo a reduzir o dis-

tanciamento entre o pessoal ativo aquele fora do exercício docente e inativo. Essa modificação abriu o caminho para sua incorporação ao salário do quadro docente, aplacando o descontentamento do sindicato dos professores em face da ausência de uma reestruturação mais profunda da carreira.

O quarto eixo da política educacional do governo Lula envolvia a **formação de professores**, a partir da mesma premissa de seu antecessor sobre a existência de estreita correlação entre a qualificação do corpo docente e a qualidade da educação brasileira. A ação estatal traduziu-se, em termos normativos, na continuidade em duas frentes: a exigência de graduação aos professores da educação básica e da pós-graduação *stricto sensu* aos docentes da educação superior.

Em que pese à formação docente do magistério da rede pública, é possível perceber uma diferença essencial na condução da política pública. Ainda que permanecesse a prioridade à expansão da escolaridade dos docentes via curso a distância, inclusive, disseminando-se o modelo não presencial, esta foi direcionada ao segmento público federal, em especial, às universidades públicas, conforme constava do programa de governo do PT para educação (2002b). A proposta de articulação da política de educação a distância não apareceu, de forma explícita, nos anteprojetos de reforma. Neles havia a necessidade de instituir programas públicos de investimentos de formação de docentes como medida de redução de desigualdades regionais, sem, todavia, especificar se na modalidade presencial ou não presencial.²⁸⁰ Isto se concretizou, em termos legislativos, com a promulgação do Decreto nº 5.800 de 08.06.06, que instituiu a Universidade Aberta do Brasil (UAB), voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País. Dentre os objetivos principais estava oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores em serviço da rede pública de educação básica. Esses cursos seriam ofertados, em regime de colaboração da União com os entes federativos (Estados e Municípios), por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial. No âmbito da UAB foi desenvolvido o programa “Pró-Licenciatura”, cujo públi-

²⁸⁰ Na Exposição de Motivos que acompanhou a terceira versão do anteprojeto constava que a formulação de uma política nacional de formação de professores, deveria ser coerente com a valorização do trabalho dos profissionais da educação.

co alvo é composto dos docentes em exercício há pelo menos um ano sem habilitação legal exigida para o exercício da função (licenciatura). A formação é gratuita e os professores selecionados pelas instituições de ensino superior para ingresso no curso recebem bolsa de estudos. Neste caso, permitiu-se a inclusão de projetos oriundos dos estabelecimentos congêneres comunitários e confessionais.

Quanto à formação de professores em cursos presenciais, vale ressaltar que em cumprimento aos artigos 62 e 63 da LDB, os quais estabelecem que os professores da rede pública atuantes na educação básica devem ter concluído os cursos de pedagogia, normal superior ou licenciatura, verifica-se que o protagonismo dos Institutos Superiores de Educação, criados no governo anterior, foi esvaziado,²⁸¹ na medida em que no documento do PT sobre o sistema educacional já se estabelecia como um dos compromissos básicos: “*o envolvimento das IES, em especial as do setor público, com a qualificação profissional dos professores para a educação básica, em cursos que garantam formação de alta qualidade acadêmico-científica e pedagógica e associem ensino, pesquisa e extensão*”. (PT, 2002b, p. 52). Este trecho, embora não tenha sido explícito, permite concluir que a qualificação docente seria realizada prioritariamente, em universidades públicas, em face das características que as distinguem das demais instituições.

Apesar da predileção pela incumbência do segmento público na qualificação docente, o governo Lula manteve a co-participação do segmento particular na responsabilidade pela formação do magistério da rede pública, com o objetivo de promover a formação de novos professores e a conclusão do curso superior pelos profissionais que ainda não possuíam o diploma. Para isto, foram criados dois instrumentos a fim de facilitar o acesso e permanência dos docentes nas IES privadas de nível superior. O Programa Universidade para Todos teve esse papel, à medida que concedeu bolsas de estudos integrais e parciais, independentes da renda familiar, aos professores da rede pública de educação básica que se matriculassem nos cursos específicos de qualificação da carreira. Da mesma forma, o FIES foi facilitado para os docentes da rede oficial da educação básica, tanto através da Portaria nº

²⁸¹ De acordo com a primeira versão do anteprojeto: “*Os atuais institutos superiores de educação passam a ser considerados faculdades especializadas na formação de professores, ainda que mantenham a denominação de origem*.” (Brasil, 2004, art. 90).

2.729, de 8 de agosto de 2005, que instituiu que em primeiro lugar na escala de prioridades para a concessão de financiamentos encontra-se sua concessão aos bolsistas parciais de 50% do PROUNI, como pela taxa de juros especial de 3,5% direcionada aos matriculados nos cursos destinados à carreira docente. Vale salientar que todas as medidas em prol da qualificação docente foram adotadas.

A política de formação de professores exigia a titulação de pós-graduação *stricto sensu* como pré-requisito aos docentes da educação superior. Embora não tenha aparecido explicitamente nos documentos referentes ao programa de governo, tal exigência foi ampliada nos anteprojetos de reforma, na medida em que ficou atrelada ao pilar da autonomia universitária. Isto ocorreu, pois os requisitos necessários à qualificação docente, determinados pela LDB/96, foram considerados demasiado frouxos.

Conforme havia sido detalhado ao se discutir o eixo da autonomia, a ação estatal tornou-se mais rígida quanto ao contingente proporcional de professores com o diploma de mestrado e doutorado, principalmente, a partir da segunda versão do projeto, através da exigência para a maioria dos professores em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva e a mesma regra válida para metade do quadro docente, sendo um quarto do total deveria ser composto de doutores. Em relação aos centros universitários, instituídos no governo anterior como válvula de escape ao rigor legislativo, sem qualquer prescrição mínima de titulação para o magistério, pretendia-se fixar critérios mais frouxos que aqueles atinentes ao modelo universitário. A partir da segunda versão do anteprojeto, determinava-se que, de um quinto dos professores em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, a maioria deveria ter o diploma de pós-graduação; a mesma regra era válida para um terço do quadro docente, sendo um sexto do total teria que ser composto de doutores. A reação dos atores sociais, já abordada no primeiro eixo, foi intensa e até o momento as exigências ainda não são válidas, uma vez que o Projeto de Lei continua no Plenário da Câmara dos Deputados.

O quinto eixo da política educacional encontra-se na **flexibilização da estrutura curricular**. O abandono dos currículos mínimos para cada carreira e sua substituição pelas diretrizes curriculares por área de ensino tiveram origem no governo anterior e prosseguiram no governo Lula. A Câmara de Educação Superior do CNE, que havia ficado responsável

por deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação para os cursos de graduação, deu continuidade a seu trabalho de definir as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) por cursos de graduação (bacharelado) e o período mínimo de integralização dos mesmos. Nesse sentido, o Parecer do CNE/CES nº 210 de 08.07.04 determinou que as DCNs deveriam ser implantadas nas IES de forma obrigatória aos alunos ingressantes no prazo máximo de dois anos a partir da publicação da resolução, sendo opcional sua aplicação aos demais alunos. Ainda assim, as medidas alcançaram a maioria dos cursos de graduação apenas no segundo mandato presidencial. Isto ocorreu também na fixação da carga horária mínima e do limite mínimo de integralização, que somente foram definidos nesses cursos pela Resolução do CNE/CES nº 2 de 18.06.07, enquanto as demais modalidades de cursos de nível superior tiveram o regramento estabelecido anteriormente. Os cursos sequenciais foram definidos pela Resolução do CNE/CES nº 1 de 27.01.99 que determinou a carga horária mínima de 1.600 horas a ser integralizada em prazo nunca inferior a 400 dias letivos. Nas licenciaturas, a normatização fez-se pela Resolução do CNE/CP nº 2 de 19.02.02, resultante do Parecer CNE/CP nº 28/2001, cuja carga horária mínima foi demarcada em 2.800 horas e, no mínimo de três anos de integralização. Já os diversos cursos tecnológicos tiveram suas cargas horárias definidas, no primeiro governo Lula, através da Portaria Normativa nº 10 de 28.07.06.

O MEC intercedeu em defesa da flexibilização curricular, sob o argumento central que esta objetivava “...*permitir aos estudantes uma experiência de estudos mais rica e diversificada, com ênfase em atividades formativas. Serão valorizadas as atividades extra-curriculares e a implantação de procedimentos que favoreçam a mobilidade entre diferentes programas de formação*”. (MEC, 2004, p. 13). A política herdada do governo antecessor foi apropriada, todavia, pelo menos em termos retóricos, sob um olhar diferente. A medida visava no momento anterior conceder certificados parciais para cursos de curta duração. Ademais, de acordo como documento pretendia reduzir o inchaço departamental das universidades provocado pelo excessivo crescimento de disciplinas, sendo que o novo currículo seria destinado a projetos pedagógicos mais específicos em termos regionais.

A nova gestão do MEC defendeu a flexibilidade curricular no documento prévio aos anteprojetos de reforma, em nome da formação multidisciplinar e do fortalecimento das

capacidades de compreensão e de expressão oral e escrita, objetivando o pleno desenvolvimento da capacidade crítica e criativa necessária à formação dos cidadãos e futuros profissionais que participarão do projeto de futuro da nação.

A perspectiva analítica ia além daquela instrumental ao processo de diversificação de cursos e programas. A intenção consistia em dividir o curso de graduação tradicional em dois períodos: i) um ciclo inicial de formação, com duração mínima de dois anos, no qual o estudante receberia um título próprio por sua conclusão – Estudos Universitários Gerais – que não teria valor de habilitação e corresponderia à formação básica em nível superior e ii) um ciclo de profissionalização, com direito ao respectivo diploma. Não existiria um modelo único, em virtude da autonomia institucional, mas haveria um conjunto de disciplinas de caráter geral para todos os estudantes e outras voltadas, especificamente, às grandes áreas do conhecimento (ciências da vida, ciências naturais e exatas, ciências humanas e sociais, artes e arquitetura). De acordo com o MEC (2004), esse ciclo inicial visava dar ao estudante uma formação mais ampla, tornando-o mais bem preparado para os desafios do mundo atual, evitando-se uma tendência à especialização prematura, bem como pretendia melhorar o aprendizado baseado no interesse individual, a fim de levar o estudante a persistir até a conclusão do curso. A iniciativa objetivava ainda minimizar a excessiva evasão dos cursos de graduação, em especial, aqueles oferecidos pela iniciativa privada.

Como era de se esperar, os atores representantes dos interesses das IES privadas foram favoráveis ao fracionamento dos cursos de graduação em prol da redução da taxa de evasão, da mesma maneira, que a UNE (2004a) manifestou-se a favor do ciclo básico antes do MEC divulgar a versão preliminar do anteprojeto. Na concepção da entidade, o currículo deve ter caráter interdisciplinar, de conteúdo crítico, após esse período o aluno pode prosseguir nas áreas específicas ou novamente optar, sem qualquer tipo de interferência ou influência das IES.²⁸² Já a ANDIFES não se opôs, uma vez que a medida constituiu um dos elementos estruturantes do REUNI, apoiado pela representante dos dirigentes docentes, como será abordado a seguir. A única voz dissonante veio do ANDES-SN (2007b), sob o ar-

²⁸² Ver a este respeito: o documento sobre reforma universitária que foi aprovado no 53º CONEG intitulado “*A Reforma Universitária que a UNE quer*” em março de 2004.

gumento de que a existência de dois ciclos não conduz a profissionalização da classe trabalhadora, devido à necessidade de dupla seleção na entrada e no fim do primeiro ciclo.

A proposição do MEC apoiada pela UNE materializou-se nos anteprojetos de reforma. Nos moldes do documento ministerial, a primeira versão previa que os cursos de graduação seriam fragmentados em dois momentos. O primeiro compreendia os estudos de formação geral, em quaisquer campos do saber, com duração mínima de quatro semestres. De acordo com o texto, essa nova conformação visava três objetivos: a) formação humanística e interdisciplinar; b) a realização de estudos preparatórios para os períodos posteriores de formação; c) orientação para a escolha de carreira profissional. No entanto, o documento deixava claro que estes não implicam em habilitação profissional, mas seus concluintes receberiam um certificado de estudos superiores ao final do período, com validade acadêmica de âmbito nacional. O segundo momento constituía-se de estudos de formação profissional, em campo do saber específico, de acordo com a estrutura curricular estabelecida pela instituição.²⁸³ É importante salientar que o texto explicitou ainda que a IES que aderisse de maneira voluntária a tal iniciativa seria vista com bons olhos no processo avaliativo realizado pelo próprio MEC.

A versão seguinte manteve o mesmo teor referente à formação geral, porém sofreu reparo à medida que excluiu dessa formação a educação profissional tecnológica e fixou para esta uma duração mínima de dois anos de curso, enquanto para o bacharelado o tempo de integralização mínimo ficou em três anos e para aqueles estruturados nos dois segmentos de formação geral e profissional, o prazo estendeu-se para quatro anos. Ademais, o texto suprimiu o vínculo entre a participação espontânea e o benefício em termos avaliativos. As duas últimas versões conservaram essas mudanças e somente ampliaram a abrangência da oferta desse modelo de curso segmentado das universidades para as instituições de ensino superior. Até o momento, como o Projeto de Lei não foi aprovado, esse modelo ainda requer regulamentação.²⁸⁴ De qualquer modo, é possível verificar que essa inovação já teve início em algumas IES, cujo exemplo mais emblemático é a Fundação Universidade Federal do

²⁸³ A estruturação das disciplinas se encontra nos artigos 22, 23 e 24 (Brasil, 2004).

²⁸⁴ Ver: art. 21 (Brasil, 2004), art. 6º § 2º (Brasil, 2005a), art. 6º § 4º (Brasil, 2005a) e art. 52 (Brasil, 2006).

ABC (UFABC), criada pela Lei nº 11.145, 26.07.05, sob o modelo exclusivo de Bacharelado Interdisciplinar. É importante lembrar que a proposta de uma nova arquitetura de organização curricular-programática dos cursos de graduação inspirou-se, em grande parte, no modelo curricular constante do Processo de Bolonha. A inovação assemelha-se a reformulação ocorrida nos países que compõem a União Europeia, que tem como princípios a maior mobilidade e competitividade entre as universidades no bojo da constituição de sistema europeu de educação superior.²⁸⁵

Os dois últimos eixos estruturantes da política educacional do governo Lula – **expansão e financiamento da educação superior** – que compõem o cerne da tese, requerem um maior detalhamento e aprofundamento analítico, logo, serão tratados, a seguir, em seções específicas.

III.3.3. Formulação da Expansão da Educação Superior

A política pública direcionada à expansão da educação superior tem como ponto de partida a constatação no programa de governo e no documento de campanha sobre a educação que a baixa escolaridade líquida da educação brasileira permaneceu muito distante da meta de 30% estabelecida pelo Plano Nacional de Educação. Em concepção oposta ao governo FHC, o diagnóstico é que essa situação agravou-se à medida que houve uma privatização sem planejamento traduzida no acelerado aumento proporcional da rede privada,²⁸⁶ intensificada pela diferenciação institucional e a transformação das IES em universidades de ensino, combinada à insuperável dificuldade das camadas mais pobres em acessarem esse nível educacional. Ainda que as barreiras à entrada pudessem ser superadas, a percepção governamental é que o principal desafio a ser enfrentado estava na permanência desse aluno mais vulnerável no nível superior, diante dos elevados gastos nos estabelecimentos privados, cujo resultado tem sido a elevada inadimplência e evasão. Portanto, o segmento particular

²⁸⁵ Para uma visão mais aprofundada do Processo de Bolonha que teve início em 1998 e completa-se até 2010, e, sua influência na política educacional brasileira, consultar: Lima; Azevedo; Catani (2008).

²⁸⁶ Em medida isolada adotada em 2004, o MEC suspendeu por 180 dias o recebimento, nos protocolos do Ministério da Educação, de pedidos de credenciamento e autorização para a abertura de cursos superiores de graduação. Ver a este a Portaria do MEC nº 1.217/04.

deixa de ser uma saída viável, como acreditava seu antecessor, o Banco Mundial e os defensores das instituições privadas. A agenda governamental redirecionou-se a fim de ampliar de modo significativo as vagas nas universidades públicas, em especial no segmento federal, preterido e desprestigiado nos últimos oito anos. Não é à toa que dentre as diretrizes inventariadas pelo plano de governo específico para o sistema educacional, a primeira e principal era a ampliação da oferta de educação superior pública.

No documento expedido pelo MEC que deu subsídios à reforma (MEC, 2004), repetiu-se o diagnóstico da ausência de planejamento na educação superior, cujo resultado é o aumento das disparidades regionais, sociais e de qualidade perpetuadas pela expansão de instituições nos últimos anos, fortemente marcada pela presença do setor privado. A crítica a esse segmento foi mais contundente no seguinte trecho:

O sistema não público teve uma expansão desordenada, o que favoreceu o fortalecimento de uma visão mercantilista da educação, em absoluta contradição com os princípios que a definem como bem público. Ainda que muitas instituições não públicas tenham demonstrado zelo pelo valor cultural e estratégico da educação, a ausência de marcos regulatórios nítidos por parte do Estado, e a falta de uma visão sistêmica promovem a dispersão de energias e a fragilização do próprio papel da Educação Superior. (MEC, 2004, p. 3).

Desta forma, fica evidente que a proposta era ampliar as funções de regulação e de supervisão que são confundidas com a modificação do processo avaliativo como solução para tratar dessas mazelas. Estes foram aspectos centrais da política pública do governo Lula que já foram examinados. Por sua vez, atendendo a reivindicação dos atores estatistas, em visão oposta ao governo FHC, o segmento federal foi eleito como aquele que deveria conduzir o novo processo de expansão. Fixou-se uma meta ambiciosa que consistia em duplicar a oferta de vagas nas IFES, especialmente nos cursos noturnos, nos quatro anos seguintes.

A proposta alterou o sexto pilar da política pública, a **expansão quantitativa da educação superior**. O processo, que já havia sido bastante ampliado e sofisticado a partir do governo FHC, com a devida chancela do CNE, sofreu sensível mudança. A diversificação de cursos e a diferenciação institucional, que favoreceram, sobretudo, o segmento particular, permaneceram no horizonte em face do elemento inercial de continuidade das políticas devido à dependência da trajetória percorrida (*path dependence*), bem como em virtude da forte pressão exercida pelo segmento privado mercantil. Da mesma forma que o combate as

desigualdades regionais em termos educacionais e o incremento de vagas via cursos noturnos também retornaram à agenda da política pública, por não terem se transformado em ação estatal efetiva. A novidade reside na ascensão do segmento federal alçado à figura de protagonista do processo expansivo,²⁸⁷ de modo que a agenda governamental do governo Lula, focada em benefício da oferta, apresentou um duplo intuito: manter o crescimento absoluto do sistema educacional de nível superior, cujo predomínio esmagador concentrava-se no segmento particular, e, simultaneamente, redirecionar parcialmente os instrumentos existentes, em prol do segmento federal.

A fim de facilitar a análise comparativa da política pública entre os dois governos, serão abordados os mesmos instrumentos estudados no capítulo anterior, com o intuito de analisar em que medida houve ruptura e/ou continuidade na concepção, na formulação e na concretização da política educacional (*policy*). É possível desmembrar a agenda governamental focada em benefício da oferta em quatro premissas: a) diversificação de cursos; b) diferenciação institucional; c) combate as desigualdades regionais em termos educacionais; d) expansão via cursos noturnos.

No que concerne à demanda estudantil, a agenda estatal conservou os mesmos mecanismos eleitos por seu antecessor, visto que ambos representavam pontos consensuais entre os atores sociais e governamentais. São eles: a) novas formas de acesso; b) constituição de políticas afirmativas. Na sequência do texto cada dos tópicos será discutido, levando-se em conta a visão do governo anterior e o posicionamento do MEC no governo em tela, traduzido em medidas legais e concretas, a fim de analisá-los sob uma perspectiva comparada. Em seguida, será mapeado o conjunto de respostas dos demais atores de aprovação e/ou desaprovação frente a continuidade ou a ruptura da política educacional.

No governo FHC, a **diversificação na oferta de cursos e programas** tornou-se uma questão essencial da política de expansão de vagas, contemplando os interesses dos atores privados, bem como as recomendações dos dois organismos multilaterais. Esse instrumento justificou-se, pois seria uma forma de aumentar a escolaridade líquida através da

²⁸⁷ No documento do MEC (2004) pretendia-se ampliar vagas na totalidade do segmento público, através de uma articulação da União com os segmentos estaduais e municipais. Vale salientar que o aumento de vagas públicas envolve esses segmentos que não estão sob a alçada da União. Este ponto não será tratado, pois foge do escopo da tese.

oportunidade educacional concedida às camadas mais pobres e de trabalhadores em cursos não tradicionais, mais curtos e voltados, precipuamente, ao mercado de trabalho. Para atingir esse objetivo, foram formuladas e implementadas três novas modalidades de cursos: sequencial, tecnológico e não presencial.

Conforme já foi mencionado, o governo Lula, em seu programa de governo e no documento prévio à proposta de reforma, fez questão de marcar posição contrária à diversidade da oferta conduzida pelo segmento particular, uma vez que a democratização do acesso não havia se concretizado. Essa constatação foi corroborada pelos dados empíricos, que evidenciaram a permanência da brutal desigualdade na representação dos extratos de renda e do ínfimo resultado da escolaridade líquida. No entanto, as três modalidades de cursos apresentam aspecto inercial, pois a consolidação dessas iniciativas realimentou a continuidade da ação estatal, por um lado, pelo surgimento de nichos de mercado específicos bastante rentáveis para cada instituição e de novas instituições especializadas, e por outro lado, pela clientela ávida em ingressar no seletivo grupo de pessoas com nível superior. Qualquer tentativa de interrupção dessa trajetória, certamente, encontraria grande resistência de ambos.

Quanto aos cursos sequenciais, a única alteração legislativa foi proveniente do Projeto de Lei nº 2.416/03, que apenas se transformou em norma jurídica no 2º mandato presidencial, através da Lei nº 11.632, de 27 de dezembro de 2007, cujo teor passou a exigir do candidato a cursos sequencial da educação superior a conclusão do ensino médio ou equivalente. Essa mudança tardia torna-se relevante, uma vez que a brecha legal permitia o acesso indiscriminado de estudantes sem escolaridade formal a essa modalidade de ensino.

Na primeira versão do anteprojeto de reforma constava do rol de estudos superiores posteriores ao ensino médio, a existência dos cursos sequenciais por campo do saber, de diferentes níveis de abrangência. A partir da versão seguinte, estes foram classificados como uma modalidade de formação continuada. Cabe salientar que nas duas primeiras versões previa-se que a expedição de diploma para esta modalidade ocorreria até a data da publicação da Lei.²⁸⁸ Nas duas últimas, este trecho foi suprimido.

²⁸⁸ Ver a este respeito: artigos 95 (Brasil, 2004) e 61 (Brasil, 2005a).

Ainda no âmbito dos cursos de curta duração, os cursos tecnológicos que já haviam sido diferenciados pelo governo FHC em relação aos sequenciais, receberam um tratamento especial, delineado a partir de um novo olhar. Na gestão FHC, entendia-se que a educação profissional de nível superior deveria ser ofertada pela iniciativa privada, diante da incapacidade dos estabelecimentos públicos em ampliar vagas, face à alta qualidade do ensino ofertado associado a custos elevados para sua implantação e manutenção. Por sua vez, no governo em tela a ideia central era recuperar o papel de protagonismo dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) na oferta dessa modalidade de ensino. Não é à toa que a legislação sobre o tema tratou do segmento federal, em especial, o Decreto nº 5.224, de 1º de outubro de 2004 que dispôs sobre a organização exclusiva dos CEFETs.²⁸⁹

Nas três versões do anteprojeto e no projeto de lei, os cursos tecnológicos faziam parte do conjunto de cursos de graduação e, a partir da terceira versão, passou-se a prever uma duração mínima de dois anos para os cursos de educação profissional. Conforme já mencionado, no bojo da regulação dessa modalidade de curso, a iniciativa de maior monta foi a elaboração do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia prevista no Decreto nº 5.773/06, cujo documento foi lançado em junho de 2006, contendo o perfil dos egressos, a carga horária mínima e a infraestrutura recomendada de 98 graduações tecnológicas organizadas em 10 eixos.

Por sua vez, em consonância ao seu antecessor, a educação a distância foi defendida como uma alternativa indispensável, justificada no programa educacional do candidato à Presidência, em face das dimensões continentais do País e das enormes desigualdades e carências, desde que apresente um padrão elevado de qualidade, com profissionais de alta competência, tanto na elaboração de conteúdos específicos quanto na assessoria pedagógica, utilizando-se de materiais instrucionais e de avaliação adequados. O documento enfatizou ainda que esta não deveria ser implantada em programas isolados, pois era necessária a interação com outras ações existentes. Além da exigência de um regramento específico e mais

²⁸⁹ A legislação foi aperfeiçoada nesse sentido pelo Decreto nº 6.095/07 e pela Lei nº 11.892/08, no segundo mandato, acerca da criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia constituídos a partir da integração e reorganização dos CEFETs, Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) vinculados às Universidades Federais nos Estados e DF para formação de recursos humanos, difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos com suporte à produção local.

detalhado, o sentido da política pública alterou-se à medida que dentre as propostas estava o aumento do número de vagas nesta modalidade em universidades públicas.

A publicação do MEC (2004) sobre os cursos a distância foi objeto de preocupação quanto à necessidade de formar um sistema peculiar de gestão e avaliação com o objetivo de acompanhar a qualidade do ensino e da aprendizagem. O Decreto que regulamentava o art. 80 da LDB, que tratava do ensino a distância, foi revogado e substituído pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Seu conteúdo foi bem mais detalhado que o anterior, uma vez que definiu as situações em que a presença do aluno se fazia obrigatória,²⁹⁰ os níveis e modalidades educacionais que poderiam ofertar o ensino não presencial,²⁹¹ que estes poderiam ser oferecidos, individualmente, pelas IES públicas ou privadas ou no formato de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos. Enfim, definia-se que a avaliação ficaria a cargo do sistema instituído pelo SINAES.

Na primeira versão do anteprojeto de reforma, o tema foi desconsiderado, mas, na apresentação da versão seguinte, reconheceu-se a lacuna e a modalidade não presencial passou a fazer parte integrante da oferta de nível superior, de maneira abrangente, nos seus diversos cursos, programas e atividades com exclusividade ou complementar ao ensino presencial. Previa-se que IES poderia operar em unidade da federação distinta de sua sede, inclusive mediante consórcios, parcerias, convênios, contratos ou instrumentos similares organizados, acrescentando-se ainda a possibilidade de se firmar regime de colaboração com a

²⁹⁰ “Art. 1º § 1º A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

- I - avaliações de estudantes;
- II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;
- III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e
- IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.” (Brasil, 2005, p. 94).

²⁹¹ “Art. 2º A educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais:

- I - educação básica, nos termos do art. 30 deste Decreto;
- II - educação de jovens e adultos, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- III - educação especial, respeitadas as especificidades legais pertinentes;
- IV - educação profissional, abrangendo os seguintes cursos e programas:
 - a) técnicos, de nível médio; e
 - b) tecnológicos, de nível superior;
- V - educação superior, abrangendo os seguintes cursos e programas:
 - a) sequenciais;
 - b) de graduação;
 - c) de especialização;
 - d) de mestrado; e
 - e) de doutorado.” (Brasil, 2005, p. 94)

União, outros Estados, o Distrito Federal ou com os Municípios. Nas duas últimas versões, a opção da oferta da modalidade à distância em complementação à sua congênere presencial foi excluída, assim como o regime de colaboração, já que se definiu que oferta de cursos superiores a distância deveria observar a legislação aplicável, ou seja, o Decreto nº 5.622/05, cujo teor não prevê essa interação entre os entes federados.

Diante da continuidade da diversificação de cursos, sobretudo, sequenciais e à distância, os atores estatistas mantiveram a postura crítica com relação a esses modelos de oferta, com exceção da ANDIFES, defensora do uso da educação à distância, enquanto o Fórum da iniciativa privada, como se podia esperar, posicionou-se em sua defesa.

O segundo aspecto do eixo expansivo foi outro traço distintivo do mandato de FHC. A **diferenciação institucional** foi implementada por esse governo em duas frentes. Quanto à dependência administrativa, regulamentou-se a figura jurídica da empresa educacional e os critérios necessários para tipificar uma instituição educacional não lucrativa foram ampliados e mais rigorosos. No que tange à organização acadêmica, foram criados dois novos modelos: Centros Universitários e os Institutos ou Escolas Superiores.

A política pública no governo Lula, apesar das críticas de campanha à privatização exacerbada promovida por seu antecessor, mais uma vez, não pode alterar a dependência da trajetória percorrida, restando a ela conservar a legislação existente, quando muito, aperfeiçoá-la ou restringir sua aplicabilidade.

É importante lembrar que o art. 20 da LDB estabeleceu a discriminação das instituições privadas de ensino nas seguintes categorias: a) particulares em sentido estrito; b) comunitárias; c) confessionais; d) filantrópicas. No entanto, essa classificação sofreu sensível mudança nos anteprojetos de reforma. Na primeira versão, apenas as comunitárias e as confessionais apareceram conceituadas, ainda assim, para as segundas surgiu a obrigatoriedade de preencherem os requisitos de IES comunitárias. A partir da versão seguinte, a categoria comunitária novamente destacou-se, inclusive, previu-se a possibilidade de orientação confessional ou filantrópica e ressurgiu a figura da particular com ou sem fins lucrativos. Em outras palavras, as categorias confessional e filantrópica perderiam denominação própria

e passariam a compor o grupo das comunitárias ou das não lucrativas. Como o PL não foi transformado em norma jurídica manteve-se a classificação constante da LDB/96.

Contudo, o cerne da política expansiva, um dos compromissos básicos do candidato à Presidência, residia na “*a expansão significativa da oferta de vagas no ensino superior, em especial no setor público e em cursos noturnos*”. (PT, 2002b, p. 24). Em concepção oposta a seu antecessor, a alternativa pública na condução do processo de incremento de vagas reapareceu na primeira versão do anteprojeto de lei, como um dos objetivos centrais, prevendo-se:

a expansão da rede pública de instituições de educação superior, pela criação de universidades, centros universitários e faculdades, e pelo aumento da oferta de vagas, de modo a garantir a igualdade de oportunidades educacionais, com a meta de alcançar o percentual de 40% (quarenta por cento) das vagas do sistema de ensino superior até 2011. (Brasil, 2004, p.3).

Em outras palavras, a intenção, delineada nos documentos que compunham a projeto político/eleitoral, era atrelar o crescimento de vagas estatais ao parâmetro proporcional que havia sido suprimido do Plano Nacional de Educação mediante veto presidencial, contemplando, assim, os anseios dos atores estatistas. Nas duas versões seguintes, tal interpretação fica patente, já que o trecho transcrito acima reapareceu no formato de acréscimo a um dos itens que abrangiam o PNE.²⁹² Porém, este foi excluído na última versão, devido à pressão exercida pelos atores das pastas econômicas.

No que tange à organização acadêmica, a política pública direcionou-se em duas frentes: estabelecer critérios mais rigorosos para a definição dos formatos de Universidades e Centros Universitários àqueles fixados por seu antecessor, com o intuito de atingir, em especial, o segmento particular e, ao mesmo tempo, realçar a importância das universidades públicas, que haviam sido preteridas e desprestigiadas no governo FHC.

A política educacional destinada aos Centros Universitários precedeu à iniciativa de reforma mais ampla. No primeiro ano de mandato, foi promulgado o Decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003, no qual ficou evidente o intuito do governo de coibir a expansão desse modelo institucional. Neste constou a proibição expressa de se constituírem novos

²⁹² Ver a este respeito: artigos 3º (Brasil, 2004), 69 (Brasil, 2005a) e 64 (Brasil, 2005b).

centros universitários, exceto aqueles com processo de credenciamento em trâmite ou que atendessem as necessidades sociais, segundo os critérios definidos pelo MEC. Ademais, para os existentes, o regulamento determinou à obediência aos mesmos requisitos constitutivos de uma Universidade. Caso a instituição não cumprisse essa resolução, previa-se o imediato descredenciamento do centro universitário, retornando ele a sua situação anterior junto ao MEC. Essa norma jurídica vigorou até sua revogação, no final do primeiro mandato, através do Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006, que restabeleceu a possibilidade de constituição desse formato institucional, assim como as prerrogativas de autonomia normatizadas pelo governo anterior e fixou apenas dois requisitos brandos, ou seja, um quinto do corpo docente em regime de tempo integral e um terço do corpo docente, pelo menos com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, desconsiderando-se o conteúdo bem mais restritivo previsto nos anteprojetos de reforma. Este já foi analisado na discussão da autonomia. Com essa legislação em vigor e o projeto de Lei da reforma em suspenso, a tônica passou a ser de nova frouxidão regulatória para essas instituições, sob os protestos dos atores representantes da comunidade acadêmica federal e sob o festejo dos representantes das privadas.

Por sua vez, as universidades públicas foram bastante valorizadas pela plataforma política do candidato Lula, cuja ideia síntese pode ser extraída do seguinte trecho:

As universidades públicas e os institutos de pesquisa – na qualidade de instituições complexas, que detêm a síntese da capacidade intelectual, científica e cultural – devem ser valorizados e integrados ao processo de desenvolvimento nacional, considerando sua importância na recuperação da capacidade de produção própria de ciência e tecnologia e seu papel crítico diante da sociedade. (PT, 2002, p. 5).

Dentre os principais compromissos assumidos com a educação superior estava priorizar o modelo universitário público, repudiado por seu antecessor, justamente por contemplar os princípios fundamentais, como a autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

No documento MEC (2004), corroborando com o desprestígio ao modelo não universitário, sugeria-se uma inovação institucional no formato de Universidades Tecnológicas, as quais combinariam o ensino e a pesquisa em todos os ramos da ciência e tecnologia,

mas com enfoque na aplicação de conhecimentos vinculados ao processo produtivo. A proposta, na linha oposta dos Institutos Tecnológicos Privados originados no governo anterior, era que seus cursos profissionais formariam profissionais, com formação humanística ampla, com ênfase na aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos na implementação de soluções e de inovações produtivas, tanto vinculados à indústria como através de suas próprias iniciativas empreendedoras.

O protagonismo das universidades públicas, sobretudo, federais tomou forma somente na primeira versão do anteprojeto de reforma. Nele constava uma série de dez finalidades atreladas a uma visão humanística, cidadã e social, portanto, distante da concepção do governo anterior que relacionava a educação superior, precipuamente, à formação de profissionais para o mercado de trabalho. Nas demais versões, este trecho exclusivo ao segmento universitário federal foi desconsiderado e essas atribuições passaram a fazer parte do rol de finalidades genéricas da educação superior. Apesar disto, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão foi preservada para as universidades, mantendo-se o teor da legislação correlata à LDB, ainda em vigor.

A proposta foi *ao encontro* dos interesses dos atores estatistas e, por suposto, foi *de encontro* aos seus congêneres privados. O Conselho de Reitores, como representa ambos, omitiu-se quanto a esse princípio em seu projeto de reforma. Ainda assim, a ação estatal caminhou neste sentido, independente de previsão em norma jurídica, concretizada por meio da criação de novas universidades federais e da construção de novos campi naquelas já existentes. O Programa de Expansão Fase I, com forte caráter de interiorização das universidades, teve seu início em 2003 e o prazo para sua conclusão é 2010. Por meio dele, foram realizados concursos públicos para provimento de 7.668 novas vagas para docentes e 4.717 novas vagas para técnicos administrativos. Mas, somente é possível vislumbrar esse movimento quando a análise extrapola o período compreendido pelo primeiro mandato. A política de incremento de vagas tomou novo formato na segunda gestão de Lula sob a batuta do ministro Fernando Haddad, impulsionada pelo crescimento econômico e pela maior

disponibilidade de recursos da União direcionada à recuperação das verbas de custeio, pessoal e investimentos.²⁹³

No bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),²⁹⁴ o governo federal lançou por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O programa tem como princípios:

criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior”. (REUNI, 2007, p. 10).

Neste sentido, o incremento de vagas seria realizado, por um lado, pela melhoria, sobretudo, de dois indicadores específicos: a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento²⁹⁵ e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito,²⁹⁶ ao final de cinco anos. Além disso, prevê-se a redução das taxas de evasão, a ocupação de vagas ociosas e o aumento das vagas de ingresso, em especial, no período noturno. A proposta encaminhada pela instituição deveria contemplar acréscimo mínimo de 20% nas matrículas de graduação.

O Programa prevê ainda a adesão por parte das IFES à flexibilidade curricular em seus cursos, os quais poderiam ofertar uma formação inicial de curta duração e diplomas intermediários, cujos objetivos consistem em evitar a especialização precoce e, ao mesmo

²⁹³ Ver a este respeito os capítulos IV e V.

²⁹⁴ No que concerne à educação superior, o Plano resume-se a cinco ações: 1) Para o segmento privado, medidas vinculadas entre FIES e PROUNI, a fim de facilitar o acesso ao crédito educativo e estender o prazo de ressarcimento, além de permitir o parcelamento de débitos fiscais e previdenciários às instituições que aderirem ao PROUNI; 2) Bolsas de “Pós-doutorado” destinadas a reter no país pessoal qualificado em nível de doutorado, evitando a chamada “fuga de cérebros”; 3) O estabelecimento do parâmetro “Professor Equivalente”, que visa facilitar a contratação de professores para as universidades federais; 4) O Programa Incluir, cujo intuito é ampliar o acesso de pessoas portadoras de deficiências a todos os espaços e atividades das instituições federais de ensino superior; 5) Expansão das matrículas, cuja meta é duplicar, em dez anos, o número de vagas nas universidades federais. Para fins desta pesquisa, apenas a primeira e a última ações serão objeto de análise. Ver a este respeito: Plano de Desenvolvimento da Educação (2007).

²⁹⁵ Taxa de conclusão dos cursos de graduação é calculada pela relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais em um determinado ano e o total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição cinco anos antes.

²⁹⁶ A meta de 18 alunos de graduação por professor diz respeito à oferta esperada de vagas nos cursos de graduação presenciais em função das dimensões do corpo docente ajustado. A respeito da metodologia de cálculo, consultar documento oficial de criação do REUNI: BRASIL, MEC, REUNI (2007).

tempo, atender às diversidades regionais e às particularidades locais. Nos moldes do Processo de Bolonha, a intenção é facilitar a mobilidade estudantil, seja interna, pela circulação estudantil entre cursos, incluindo a mudança de curso na instituição com aproveitamento de créditos, seja externa pela circulação estudantil entre instituições. Sendo assim, percebe-se, mais uma vez, o reforço no vínculo já estabelecido entre os eixos da expansão e da flexibilidade curricular.

O posicionamento dos atores sociais sobre a ênfase na expansão por meio de vagas públicas, como era de se esperar, foi polarizado, entre aqueles contrários à iniciativa governamental, como a ABMES, por considerar que os gastos públicos serão excessivos, e aqueles que apoiaram o programa e suas repercussões em prol da redução das desigualdades regionais e incremento de vagas noturnas, como a UNE e a ANDIFES. A entidade representativa dos dirigentes universitários foi a principal interlocutora do governo federal tanto durante a elaboração do programa como na interface junto a suas associadas. O governo reconheceu publicamente, em “Carta de Agradecimento” da Secretária da SESu, divulgada na oportunidade do VI Seminário do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) em 2009, o apoio recebido da ANDIFES. Não apenas todas IFES aderiram ao REUNI, em 2007, como seus reitores subscreveram o documento intitulado “Manifesto da Universidade Nova”, em dezembro de 2006, no qual defendiam a essência do que se tornaria o programa governamental.

Outra evidência forte do relacionamento da entidade com o MEC encontra-se na situação em que o presidente da ANDIFES, Paulo Speller, deixou o cargo em maio de 2007 e participou do Grupo Assessor responsável pela elaboração das Diretrizes Gerais do REUNI, cujo relatório foi divulgado em agosto do mesmo ano. Por sua vez, o ANDES-SN (2005) defendeu, de maneira inusitada e improvável, que o caminho para ampliar as vagas na educação superior de modo a universalizar a oferta seria a progressiva estatização das instituições privadas. Na avaliação do REUNI, o julgamento, mais uma vez, foi severo tanto no que concerne à flexibilidade curricular como as metas definidas pelo programa. O acréscimo na relação professor-aluno é censurado, pois o MEC desconsiderou que professor não apenas atende à graduação, mas a pós-graduação, pesquisa, executa tarefas administrativas e supervisiona atividades de extensão. A meta de 90% de aprovação é

considerada demasiado elevada, o que sugere para o sindicato docente que as IFES teriam que adotar um sistema de aprovação em massa. De acordo com o ANDES-SN (2007), os resultados do programa serão: precarização do trabalho docente; precarização dos processos de formação; aumento das classes por docente; priorização do ensino em detrimento da pesquisa e extensão.

A política de expansão extensiva e intensiva do segmento federal conduzida pelo governo Lula apresentava um claro objetivo de reduzir as distâncias geográficas e as **desigualdades regionais**. Este foi o terceiro aspecto da política de expansão da educação superior. O combate à desigualdade regional, instrumento defendido por todos os atores que compõem a Arena da Educação Superior, mas, também, um dos motes do governo Lula, em especial, na sua dimensão educacional, surgiu nos documentos de campanha e no texto produzido pelo MEC (2004), cujo conteúdo alertou para o agravamento das disparidades diagnosticado como resultante da recente expansão sem planejamento do ensino privado. A primeira versão do anteprojeto corroborou com essa visão na medida em que estabeleceu dentre os objetivos da educação superior “*a redução de desigualdades regionais, mediante políticas e programas públicos de investimentos em ensino e pesquisa e de formação de professores e pesquisadores*”. (Brasil, 2004, p.3).

A partir da segunda versão, acrescentou-se que apenas as IFES teriam como diretriz específica cooperar em prol do equacionamento da questão regional. Esta posição contrastou com a do governo anterior, que, apesar de apresentar no conteúdo retórico da plataforma eleitoral o combate às desigualdades regionais, não conseguiu traduzí-la em mudança legislativa ou implementação efetiva. A agenda do governo em tela, por sua vez, materializou-se em ação concreta, à medida que as universidades federais abriram novos campi no interior dos Estados da federação no âmbito dos projetos de expansão pactuados com MEC por intermédio do REUNI. Além disso, criaram-se novas universidades federais, todas estão localizadas em cidades do interior dos Estados da Federação.

O último meio pelo qual a política educacional de expansão da oferta se expressou foi no incremento das matrículas nos **curios noturnos**. Nova unanimidade entre os atores sociais e governamentais, a iniciativa fazia parte do documento de campanha sobre

o sistema educacional como um dos compromissos básicos que estava atrelado à expansão da oferta de vagas no setor público. No documento do MEC (2004), o tema voltou à baila a partir da fixação de uma meta ambiciosa que consistia em duplicar a oferta de vagas nas IFES, especialmente nos cursos noturnos, nos próximos quatro anos. Embora na primeira versão do anteprojeto não tenha sido mencionado o assunto, a lacuna foi superada a partir da versão seguinte, determinando-se que as instituições federais de ensino deverão oferecer, sempre que pertinente, pelo menos um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno. Nos dois documentos subsequentes, reformou-se o trecho para abranger todas as IES e excluir os cursos em turno integral da meta ora definida.

Ainda que o conteúdo retórico da plataforma eleitoral de ambos os governos tenha incluído o incremento de vagas no ensino noturno, sobretudo, nas universidades federais, é possível identificar duas sensíveis diferenças entre eles no que se refere ao objetivo e ao grau de concretude da ação política. Quanto ao primeiro ponto, a justificativa do governo FHC era estritamente de cunho econômico, como alternativa para racionalizar recursos e reduzir a capacidade ociosa, já que, segundo sua visão, a inclusão social ocorria por meio do segmento particular. Por sua vez, o governo Lula, embora se preocupasse com a ociosidade existente no segmento federal, entendia o acréscimo de vagas no turno noturno nas IFES como medida mais adequada de acesso e permanência no nível superior.

No que tange ao segundo aspecto, a gestão de FHC não conseguiu transformar a intenção em mudança legislativa ou implementação efetiva nem se preocupou em definir um parâmetro quantitativo. Já a gestão de Lula, por um lado, fixou uma meta proporcional, ainda sem aprovação legislativa, portanto, sem eficácia legal, e, por outro, a oferta de cursos noturnos nas federais tornou-se objeto de exame por parte do Poder Público. Este instrumento de expansão passou a compor uma das dimensões do REUNI, em andamento no segundo mandato, com o intuito de reduzir a taxa de evasão, ocupar vagas ociosas, e, ao mesmo tempo, aumentar as vagas de ingresso.

Após a análise sobre a formulação da política pública orientada para a expansão de matrículas por meio do incremento na oferta, torna-se relevante abordar as iniciativas no sentido de ampliar o acesso à demanda estudantil. A ideia central assemelhou-se à perspecti-

va de seu antecessor, no intuito de constituir mecanismos que facilitassem o ingresso dos estudantes à educação superior, em duas frentes: a) criação de formas alternativas de ingresso ao vestibular; b) promoção de políticas afirmativas.

Os novos formatos de ingresso, como alternativa completa ou parcial ao vestibular, foram postos em prática pelas IES, com o aval do Ministério da Educação durante os dois mandatos de FHC. Neste interim, o ENEM assumiu o protagonismo dentre os mecanismos existentes, sobretudo, nos estabelecimentos privados, como instrumento mais democrático e confiável em substituição ao tradicional exame realizado por estes. Apesar do caráter não obrigatório aos concluintes do ensino médio, a nova prova nacional consolidou-se mediante a adesão crescente das IES. O governo Lula deu continuidade à iniciativa, por um lado, em face do sucesso dessa inovação institucional, já que o custo político do seu abandono era demasiado elevado, por outro lado, diante da postura crítica unânime dos atores sociais e governamentais, inclusive o MEC, ao vestibular tradicional.

A política pública endereçada a flexibilizar as formas de ingresso na educação superior mostrou-se somente no documento de suporte do MEC (2004) à reforma educacional. Nele especificou-se que o acesso às IES se faria através de processo seletivo, cuja previsão tinha que constar do PDI ou PDG de cada uma delas, sendo que os resultados do ENEM deveriam ser levados em conta no cômputo da nota, de forma parcial ou total. Nesta oportunidade, prescreveu-se a obrigatoriedade do ENEM aos concluintes do Ensino Médio.

Não é à toa que a primeira versão do anteprojeto seguiu esse caminho e fez constar a possibilidade das universidades, centros universitários e faculdades federais utilizarem-se dos resultados obtidos nos exames nacionais de avaliação de desempenho escolar básico, de maneira total ou parcial, para ingresso aos seus cursos de graduação. Nessa oportunidade, sem referência explícita ao ENEM, o documento determinou que este se tornaria obrigatório para todos os concluintes do Ensino Médio e demais egressos deste nível de ensino, em qualquer de suas modalidades, a partir da vigência da Lei, situação que ainda não se concretizou.²⁹⁷ Nas demais versões, esse trecho foi suprimido e, em seu lugar, nas duas últimas estabeleceu-se, de forma genérica, que o acesso à educação superior depende de classifica-

²⁹⁷ Ver a este respeito o artigo 34 (Brasil, 2004).

ção em processo seletivo definido pela IES. Com o intuito de propiciar maior equidade no acesso, incorporando-se reivindicação antiga do movimento estudantil, foi garantida, em todas as versões do anteprojeto, a gratuidade na inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela IES.

Ainda que a proposta não tenha se transformado em norma jurídica, inúmeras entidades têm concedido isenção de pagamento nos seus processos seletivos, da mesma forma que os alunos podem ficar isentos da taxa de inscrição do ENEM, desde que tenham concluído seus estudos na rede pública de ensino. Esse exame nacional adquiriu centralidade na política de acesso às IES particulares no governo Lula a partir da introdução do Programa Universidade para Todos (PROUNI). No projeto de Lei, a seleção dos candidatos ao programa restringia-se ao desempenho e o perfil socioeconômico do ENEM, sendo que o documento afirmava, inclusive, a dispensa de processo seletivo específico. Essa determinação sofreu reparo na Medida Provisória, ratificada pela Lei, pois, além desse exame nacional, passou a existir ainda um segundo processo seletivo, no qual ficaria a cargo da instituição de ensino superior a definição dos critérios de acesso, enquanto que o resultado obtido no ENEM tornou-se apenas uma pré-seleção do candidato. Com a implementação do PROUNI, a nota obtida neste exame tornou-se a base para a classificação e o principal critério de seleção de bolsas de estudo para o programa. No segundo mandato, essa forma mais democrática, ampla e imparcial de ingresso, a despeito das pertinentes críticas metodológicas dos atores estatistas, foi remodelada pelo MEC, de modo a incorporar tais advertências, com o fito de se transformar no principal formato unificado de escolha nos processos seletivos das instituições públicas federais.²⁹⁸

O segundo mecanismo de acesso à demanda tratava das **políticas afirmativas**. Apesar de o tema ter em princípio uma aceitação consensual dos atores sociais como medida necessária para reduzir a brutal desigualdade de acesso à educação superior, o governo FHC apenas o abordou, de forma indefinida, no PNE e no apagar das luzes de seu mandato instituiu o Programa Diversidade na Universidade, regulamentado pelo governo Lula. O progra-

²⁹⁸ Ver a este respeito: Portaria nº 109, de 27 de maio de 2009, inclusive, quanto à isenção da taxa de inscrição no ENEM.

ma teve início com apoio a Projetos Inovadores de Curso (PIC) em experiências piloto ao longo de 2002, no formato de cursinhos pré-vestibulares, e disseminou-se ao longo do governo Lula respaldado por uma reforma administrativa no MEC que deu origem a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), que constituiu a Coordenação-Geral de Diversidade e Inclusão Educacional (CGDIE) para tratar das questões étnico-raciais, e, dentre elas, o Programa Diversidade na Universidade.

Claramente havia uma preocupação em construir um aparato institucional na burocracia do Ministério com o objetivo de propiciar um tratamento específico sobre o tema.²⁹⁹ O tema fazia parte dos principais objetivos do programa de governo sobre o sistema educacional, buscando contemplar novas formas de acesso à educação superior, em especial, para negros e estudantes egressos da escola pública. Associado a essa medida, previa-se, de forma complementar, a existência de programas de nivelamento de conhecimento sob a responsabilidade das IES.

O assunto foi retomado no documento do MEC (2004) subsidiário à reforma, no qual se substituiu o termo política afirmativa, por política de cotas sociais e étnico-raciais. Isso ficou evidente na seção que trata da equidade no acesso e na permanência, quando se explicitou a necessidade em aprofundar a política de cotas nas IFES. A prioridade deveria ser o conjunto de alunos provenientes da rede pública e, dentre eles, os pertencentes aos grupos étnicos, de acordo com os índices regionais do IBGE. Além do mínimo de 50% por processo seletivo para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, o texto definiu que essa proporção deveria ser estendida, de forma gradual, por curso.³⁰⁰ Nessa oportunidade, sugeriu-se a promoção de um debate a cerca do diferencial máximo entre as notas dos ingressos via cotas e os demais, a fim de evitar discrepâncias maiores e como garantia de qualidade acadêmica.³⁰¹

²⁹⁹ Segundo a publicação sobre o programa, em seu quarto ano, o Programa Diversidade na Universidade apoiou 95 Projetos Inovadores de Curso, desenvolvidos em 89 instituições, beneficiou 13.623 alunos, dentre os quais aproximadamente 15%, cerca de 2 mil alunos, ingressaram em instituições de ensino superior. Ver a este respeito: Fernandes (2007).

³⁰⁰ A proposta era que se começasse no mínimo em 10% de cotas por curso, com acréscimo 10% a cada ano, até atingir 50%. (MEC, 2004).

³⁰¹ A sugestão contida no documento era que tal diferencial poderia ser decrescente ao longo dos anos, partindo-se de 20% nos dois primeiros anos de aplicação, 15% nos dois anos seguintes e 10% nos demais, uma vez que se considerou que o ensino médio público deverá gradativamente ser recuperado. (MEC, 2004).

O Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei nº 3.627/04 encaminhado ao Congresso Nacional em 20.04.04, em regime de tramitação de urgência, com o intuito de criar um sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. Todavia, o trâmite foi demasiado longo, sendo o PL arquivado em 2009. Ainda assim, o tema é objeto de constante polêmica no Congresso Nacional e no meio acadêmico público. O Conselho de Reitores admite a adoção dessas medidas apenas para os estudantes do ensino médio da rede pública, já os atores ANDIFES e UNE, são favoráveis à adoção de políticas afirmativas, apesar das ressalvas feitas quanto à necessidade de colocar em prática instrumentos complementares de facilitação no ingresso; por sua vez, o ANDES-SN reconhece a necessidade de inclusão dos segmentos historicamente discriminados e do acesso aos mais pobres, mas adverte que se trata de medida focalizada, que encobre a ausência de universalismo no acesso à educação superior pública.

Nos anteprojetos de lei, o tema recebeu tratamento especial em uma seção específica no capítulo que tratava das IFES, cujo termo política ou ação afirmativa substituiu o uso da palavra “cota”. A primeira versão incluía, de forma abrangente, o conteúdo proposto no documento do MEC, nos seguintes termos: “*a aplicação de políticas e ações afirmativas na promoção da igualdade de condições, no âmbito da educação superior, por critérios universais de renda ou específicos de etnia, com vista à inclusão social dos candidatos a ingresso em seus cursos e programas*”. (Brasil, 2004, p. 3). Ademais, definia-se a mesma proporção de reserva de vagas, ou seja, em cada seleção nos cursos de graduação nas IFES, no mínimo, 50% de suas vagas seriam reservadas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, assim como se incorporou o critério de etnia, à medida que se determinou que do contingente reservado tivesse que ser respeitada a proporção mínima de auto declarados negros e indígenas equivalente à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da Unidade da Federação onde está instalada a instituição, com base no último Censo do IBGE. Caso haja vagas ociosas, o documento estabelecia que estas deveriam ser preenchidas por estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Fixou-se o prazo máximo de dez anos para que as IES se adequassem a essa proporcionalidade nos seus cursos de graduação. Nos moldes do documento do MEC,

previa-se que as instituições federais adotassem um diferencial máximo aceitável entre o desempenho dos candidatos beneficiados pelo programa de ação afirmativa e dos demais candidatos a ingresso pelo sistema geral.

A partir da versão seguinte, o conteúdo tornou-se menos prescritivo, mas nem por isso pouco importante. No âmbito das ações afirmativas, incluiu-se que as IFES deveriam promover reforço de conteúdo do ensino médio para equalizar as condições acadêmicas dos concluintes da educação básica oriundos de segmentos sociais e étnico-raciais historicamente prejudicados, mediante a concessão de bolsas especiais para essa finalidade e sujeitos à supervisão docente. A proporcionalidade de 50% foi estendida aos turnos e o prazo de adequação até 2015. A terceira versão manteve o mesmo “espírito”, apesar de certas mudanças semânticas. Entretanto, na última versão desapareceu a proporção de reservas de vagas, assim como o período para que os estabelecimentos federais aderissem a tal iniciativa.

A ausência de regulamentação sobre políticas afirmativas levou as instituições federais a adotarem iniciativas próprias bastante diversificadas de inserção de alunos sob os critérios de renda ou étnico-raciais. A título de exemplificação, cabe lembrar as iniciativas pioneiras, em 2003, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade de Brasília (UNB). No âmbito do REUNI, prevê-se, de forma genérica, que as IFES adotem ações afirmativas, sem, entretanto, definir qualquer parâmetro ou meta obrigatórios.

Se, por um lado, as políticas afirmativas nas federais estão a demandar formulação, ainda que nos últimos anos o modelo tenha se disseminado, por outro lado, estas se tornaram uma realidade nos estabelecimentos particulares. Apesar da lacuna sobre o tema nos projetos de governo e nas propostas de reforma, sua formulação e implementação ocorreram através do PROUNI. É importante lembrar que o público alvo do programa é delimitado pelos critérios de renda, ou seja, a concessão de bolsa integral para estudantes cuja renda familiar per capita não ultrapassasse um salário mínimo e meio e de bolsa parcial para aqueles incluídos na faixa de renda acima de 1,5 s.m. até 3 s.m. Além disso, destina-se aqueles que cursaram o ensino médio completo em escola da rede pública ou como bolsistas integrais de escolas privadas, contemplando ainda ações afirmativas aos portadores de deficiên-

cia e aos auto declarados negros e indígenas. Para esses últimos, prevaleceu o parâmetro já mencionado nos documentos oficiais para as IFES.

A expansão da oferta combinada ao incremento do acesso e da democratização via demanda na educação superior, que constituem um dos pilares essenciais da política pública direcionada à educação superior, devem vir acompanhados do equacionamento do financiamento à atividade educacional, levando-se em conta o quadro crônico de restrição fiscal do governo central brasileiro. Na próxima subseção, procura-se explicitar a percepção do Ministério da Educação, traduzida em formulação e ação estatal a respeito do seu financiamento destinado à oferta e à demanda educacional pública e privada, de forma a cotejá-la com a visão de seu antecessor sobre o tema, bem como mapear a reação destes à formulação da política pública.

III.3.4. Formulação do Financiamento da Educação Superior

O financiamento federal à educação superior é um dos eixos centrais da política educacional, pois ele reflete qual o sentido dado à ação estatal. Portanto, a tomada de decisão governamental envolve a resposta a dois questionamentos, já feitos no capítulo anterior: a) havia necessidade de ampliar os gastos públicos no setor? b) algum segmento deveria ser priorizado?

Quanto à primeira questão, a resposta vinculava-se ao estabelecimento de uma meta quantitativa de aumento dos gastos em relação ao PIB. No governo FHC, houve disposição tímida nesse sentido no PNE, impulsionada pela proposta alternativa oriunda dos atores vinculados à comunidade acadêmica federal, que definiu o parâmetro de 7% do PIB para os gastos educacionais. No entanto, esta foi rechaçada pelos atores da área econômica e vetada pelo Presidente da República. O assunto foi retomado na plataforma eleitoral do então candidato de oposição, cujo teor fazia referência à necessidade de superação da grave situação educacional atual e propunha, como uma das ações prioritárias do futuro governo, o reexame dos vetos do Presidente Fernando Henrique ao PNE, em especial, o percentual mínimo de 7% de gastos públicos em educação em relação ao PIB no período de dez anos. Neste documento, a intenção era mostrar-se afinado aos anseios da sociedade civil

organizada, em especial o ANDES-SN e a UNE. Entretanto, nada foi mencionado no documento do MEC subsidiário à reforma, assim como o limite mínimo proporcional ao PIB foi desconsiderado em todos os anteprojetos, o que despertou o repúdio do sindicato docente à proposta de reforma do governo, considerada por ele como “privatista e neoliberal”.

No que tange à segunda indagação, é possível respondê-la com respeito ao governo FHC, em dois movimentos no mesmo sentido. O primeiro ocorreu pela recusa de acréscimo de verbas estatais ao segmento federal acompanhado do incentivo a busca de fontes privadas. Este fato, diante de um quadro educacional que requer ampliação, demonstra não só a perda de poder de barganha do segmento não contemplado durante os oito anos de seu mandato, como, também, o desprestígio dispensado diante do Poder Público, que não o atendeu como um aporte de recursos estável e mais amplo. O segundo, em consonância à opção privada de crescimento, foi sustentar sua continuidade por meio de dois mecanismos poderosos: a renúncia fiscal focalizava no segmento não lucrativo, diferenciado por um aparato legal mais rígido, e, ao mesmo tempo, na concessão de crédito educativo aos estudantes da rede particular.

No governo Lula, a busca do superávit primário permaneceu no horizonte da política macroeconômica e, por isso, os atores das pastas econômicas continuaram pressionando pela não ampliação do aporte de verbas ao segmento federal. Como exemplo disso, no primeiro ano de mandato foi publicado um documento assinado pelo Ministério da Fazenda intitulado “*Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*”, cujo teor retomou o argumento crítico ao segmento federal usado, de forma recorrente, por seu antecessor para quem:

A canalização de grande parte do orçamento da educação para o financiamento das instituições federais de ensino superior reduz o montante de recursos disponível para os demais estágios da educação. Considerando a questão da equidade, essa política produz distorções relevantes, constituindo-se no componente do gasto em educação de maior regressividade. Cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população. Ao mesmo tempo, a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas permitiria ampliar o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior, com custos mais reduzidos para o setor público, através do FIES.” (Ministério da Fazenda, 2003, p. 35).

Nesse trecho é possível identificar que a opção preferencial do ator vinculado à pasta econômica residia no financiamento à demanda estudantil privada sob a interpretação exclusivamente economicista.

Por sua vez, a ascensão do segmento federal alçado à figura de protagonista do processo expansivo pelo Ministério da Educação, acompanhada da pressão do Ministério da Fazenda, por diversas vezes corroborada pelo Ministério do Planejamento, traduziram o caráter complexo e contraditório quanto ao financiamento da política pública, cujos instrumentos percorrem caminhos divergentes. Por um lado, pretendia-se ampliar o patamar de recursos da União a fim de dar subsídios ao processo expansivo tanto para as IFES como para seus estudantes e, por outro lado, a intenção era sustentar financeiramente a trajetória de expansão particular, sujeita a perdas de lucratividade provocadas pela inadimplência, desistência e evasão, e dar condições para que sua clientela persista a despeito dos altos valores das mensalidades escolares.

A fim de facilitar a análise comparativa do sétimo e último eixo temático da política pública entre os dois governos, **o financiamento da educação superior**, esta foi desmembrada no mesmo conjunto de instrumentos estudados no capítulo antecedente, com o intuito de analisar em que medida houve ruptura ou continuidade na concepção, na formulação e na concretização da política educacional (*policy*). No que tange à oferta, é possível agrupá-los em três tipos: a) a racionalização administrativa das instituições federais; b) a diversificação das fontes de financiamento para as instituições públicas; c) o direcionamento de recursos às IES privadas. Quanto à demanda educacional, quatro mecanismos apareceram na agenda governamental: a) gratuidade e a assistência estudantil como instrumentos de financiamento à demanda pelo segmento federal; e b) concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo aos alunos matriculados em instituições particulares. Na sequência do texto, cada um desses tópicos será discutido, levando-se em conta a visão do governo anterior sobre o tema, bem como será explicitado o posicionamento do MEC no governo em tela, traduzido em medidas legais e concretas, e, posteriormente, será mapeado o conjunto de respostas dos atores sociais e governamentais de aprovação e/ou desaprovação mediante o prolongamento e/ou a transformação.

Quanto ao direcionamento de recursos federais às suas instituições, a postura do MEC na gestão FHC foi acompanhar o diagnóstico do BIRD a cerca da má gestão dos recursos por parte das IFES, justificada pela ausência de autonomia plena. A sugestão apregoada pelo Ministério era promover uma urgente **reforma administrativa** no segmento federal de modo a propiciar maior transparência, punir os maus gestores e eleger prioridades. É importante deixar claro que não havia qualquer interesse do Ministério em ter despesas adicionais com sua rede de instituições, ou seja, este se mostrou completamente omissos sobre a possibilidade de criar novas fontes de recursos públicos aos estabelecimentos estatais. Na verdade, ocorreu o contrário, sempre que possível, procurou enfatizar que não havia escassez de verbas, mas problemas de gestão dos recursos recebidos. Por sua vez, na plataforma política do candidato à Presidência, em 2002, o documento sobre a educação denunciou um quadro de redução do financiamento à educação superior existente nos últimos anos, traduzido na queda drástica dos gastos da União com suas instituições com relação ao PIB. Dentre os compromissos assumidos estava assegurar fluxo de investimentos estatais para o segmento federal em prol, inclusive, da melhoria da qualidade do ensino ofertado. Essa concepção foi reafirmada no documento do MEC (2004). Nele constava o diagnóstico de que as IFES enfrentaram anos de insuficiência orçamentária e, não obstante foram capazes de superar imensos obstáculos e mantiveram sua qualidade. Sendo assim, estas somente poderiam usufruir de autonomia caso tivessem acesso ao financiamento estável, resgatando o prestígio da universidade pública de modo a renovar o cenário da educação superior no Brasil.

Apesar da ampla divergência no discurso entre os dois governantes, a racionalização administrativa também foi eleita como medida necessária, se bem que sempre acompanhada de acréscimo no aporte de recursos. Tal medida traduziu-se, conforme desenvolvido no eixo da autonomia e na sua vinculação à avaliação, na definição de um novo modelo de orçamento global corroborando com a recomendação do Banco Mundial e as manifestações dos atores estatistas, ainda que movidos por motivações diferentes. A transposição dos saldos financeiros de um ano para o próximo e a transferência de fundos de uma categoria orçamentária, ambos faziam parte do rol de providências a serem tomadas no intuito de promover uma economia substancial de verbas federais.

No âmbito da autonomia, como também já abordado, a subvinculação de 75% para constituição do Fundo de Manutenção da Educação Superior voltou à baila, assim como a questão mais polêmica sobre os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores das IFES. A reação dos atores sociais e o posicionamento do MEC encontram-se inventariados nos projetos de autonomia, cujo tema já foi tratado naquela oportunidade. Cabe salientar que no documento subsidiário à reforma, o MEC sugeria ainda ampliar o aporte às IFES, por meio da constituição do Fundo de Desenvolvimento das IFES, integrado por fração da subvinculação, instituído especificamente para dar condições financeiras para a expansão, a inovação e a gestão eficaz das instituições. Prevvia-se a adoção de um compromisso-contrapartida de qualidade, inclusão e aumento da oferta de vagas nessas instituições. Este foi bastante criticado pelo ANDES-SN por considerá-lo semelhante ao modelo de contrato de gestão previsto pelo MARE.

A despeito do impasse na questão da autonomia nas IFES, que permaneceu sem resolução, a iniciativa que expressou a combinação de racionalização de gastos e o aumento de verbas públicas foi consubstanciada nos programas Expansão Fase I e REUNI. Ainda no primeiro governo Lula, o primeiro programa foi implementado com o intuito de expansão e reestruturação das universidades federais. Este teve seu início em 2003 e o prazo para sua conclusão em 2010. Para isto, o conjunto das universidades federais também contou com importante aporte de recursos do Governo Federal nesse período. De 2005 a 2008, foram investidos, aproximadamente, R\$ 1,1 bilhão. De acordo com os dados do MEC, até 2008, os dois Programas – Reuni e Expansão Fase I – totalizam um investimento já realizado de, aproximadamente, R\$ 1,6 bilhão.³⁰²

No âmbito do REUNI, os planos de reestruturação apresentados pelas universidades federais e aprovados pelo MEC estabeleceram, por um lado, meta de redução de gastos por aluno, por outro, previa o acréscimo de gastos de construção e readequação de infraestrutura e equipamentos; compra de bens e serviços essenciais à implementação de novos regimes acadêmicos e despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades. A meta financeira central consistia em um acréscimo ao aporte no orçamento de custeio e pessoal

³⁰²

Consultar a este respeito: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano. (BRASIL, MEC, REUNI, 2009).

de cada universidade, gradativo, no período de cinco anos, até atingir, ao final, o montante correspondente a 20% do previsto para 2007. Em termos globais, a exequibilidade financeira foi garantida pelo MEC a partir do ano de 2008, mediante pacto de metas a ser firmado com as universidades participantes. O total de investimentos projetados do REUNI para o período de 2008 a 2011 é da ordem de 2 bilhões de reais.

O segundo mecanismo de financiamento da oferta trata-se da **diversificação das fontes de financiamento** para as instituições federais. Ao longo dos oito anos de mandato de FHC, o MEC entendia que a economia de recursos devido à melhoria da gestão administrativa não seria suficiente para arcar com o dispêndio institucional, como não se vislumbrava a possibilidade de incremento orçamentário, restava as IFES buscar fontes privadas para suprir suas necessidades. O posicionamento em prol de fontes alternativas foi corroborado pelo Banco Mundial e bastante criticado pela UNESCO e pelos atores vinculados à comunidade acadêmica federal e acabou se materializando por meio das fundações de apoio.

Já no governo Lula, a defesa da busca de recursos de origem privada pelas IFES desapareceu da agenda, ainda que a situação tenha virado prática corriqueira por meio das fundações de direito privado. Tais instituições tornaram-se objeto de preocupação do então candidato a Presidência diante das constantes denúncias sobre contratos ilegais, conflito de interesses, enriquecimento ilícito e desrespeito as normas de direito público. Portanto, dentre as propostas para a educação superior, encontrava-se a definição de um marco legal para as Fundações de Apoio Institucional (FAI) atuantes junto às instituições públicas, regulamentando suas atribuições para prestação de serviços, com o objetivo de garantir um rígido controle pelos estabelecimentos de ensino, sua submissão às diretrizes maiores das IFES, o retorno dos recursos financeiros e patrimoniais auferidos em suas atividades, assim como impedir sua utilização por interesses de indivíduos ou grupos. Essa inquietação reapareceu no documento de reforma do MEC (2004) e a recomendação foi no sentido de instituir dispositivos regulatórios que subordinassem as fundações conveniadas com as IFES ao interesse público e às finalidades principais das instituições educacionais, cujas atividades deveriam constar do Plano de Desenvolvimento e Gestão (PDG) de cada uma delas.

De forma bastante radical, contrariando as proposições até então apresentadas, a primeira versão do anteprojeto foi categórica ao determinar que as estas ficariam subordina-

das a esse estatuto legal e seriam descredenciadas pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, que fixariam um prazo para a revisão das relações da instituição mantidas com suas fundações de apoio quanto aos convênios, contratos, acordos e ajustes com estas firmados.³⁰³

A partir da versão seguinte, o trecho que determinava o descredenciamento foi suprimido e, em seu lugar, definiu-se um aparato regulatório no qual se especificavam as condições mínimas para prévio registro e credenciamento bienal junto ao Ministério da Educação e do Desporto e ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Nele havia uma cláusula de descredenciamento no caso da instituição descumprir as condições ora fixadas.³⁰⁴ Na Exposição de Motivos da terceira versão, o tom crítico foi acentuado, à medida que enfatizou que essas fundações de direito privado foram responsáveis em grande parte pelo processo de privatização interno das IFES, “...em consequência das políticas restritivas de financiamento da pesquisa, do engessamento da administração pública e da redução dos salários dos docentes”. (MEC, 2005b, p. 16). Todavia, o texto manteve as condições estabelecidas na versão anterior, mas excluiu a possibilidade de descredenciamento. A última versão conservou esse mesmo conteúdo, sendo que a não aprovação da reforma foi superada por legislação avulsa. O Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004 regulamentou, após 10 anos de vazio normativo, as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.³⁰⁵

Ainda que houvesse consenso entre os atores vinculados à comunidade acadêmica federal e os governamentais a respeito da necessidade de se instituir um marco regulatório para as fundações privadas, existiam divergências quanto ao enfrentamento da situação. Por

³⁰³ Ver a este respeito: artigo 44 § 3º (Brasil, 2004).

³⁰⁴ De acordo com o “Art. 65. O Art. 2o da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido de dois parágrafos com a seguinte redação:

“§1o São condições para credenciamento e renovação de credenciamento de que trata o inciso III:

I – estatuto referendado pelo conselho superior da instituição apoiada;

II – órgão deliberativo superior da fundação integrado por no mínimo um terço de membros designados pelo conselho superior da instituição apoiada; e

III – demonstrações contábeis do exercício social, acompanhadas de parecer de auditoria independente, bem como relatório anual de gestão, encaminhados ao conselho superior da instituição apoiada para apreciação, em até sessenta dias após a devida aprovação pelo órgão deliberativo superior da fundação.

§2o As fundações de apoio que descumprirem as condições estabelecidas no parágrafo anterior poderão ser descredenciadas a qualquer tempo.” (2005a, p. 18).

³⁰⁵ Consultar Portarias Interministeriais nº 3.185 de 14 de setembro de 2004 e nº 475 de 14 de abril de 2008.

um lado, o ANDES-SN pregava a extinção delas até 2006 e a constituição de uma comissão nacional para resolver as pendências contratuais, semelhante ao proposto na versão preliminar do anteprojeto. Por outro lado, a ANDIFES e o UNE requerem a regulamentação e a rediscussão do papel que estas exerceram junto as IFES; e o CRUB que se mostrou favorável a esse tipo de instituição e omitiu-se sobre o tema na sua proposta alternativa à reforma.

O terceiro mecanismo de financiamento à oferta refere-se ao **direcionamento de recursos às IES privadas**. O instrumento da renúncia fiscal, existente desde os anos 60 aos estabelecimentos sem fins lucrativos de ensino superior, acompanhado da possibilidade de acesso dessas IES aos recursos orçamentários do MEC não vinculados, foi mantido pelo governo FHC. Porém, a ação estatal foi orientada para maior rigidez no regramento necessário à obtenção dos “títulos” de sem finalidade lucrativa ou filantropia, inclusive, determinou que a oferta deveria ser gratuita nessas últimas. A intenção daquele governo era, por um lado, definir um aparato regulatório que tentasse coibir os abusos provocados pela ausência de critérios mais rígidos para definir o modelo institucional que se adequasse a cada IES e, por outro lado, a partir das alterações realizadas, pretendia-se ampliar à arrecadação tributária, uma vez que a adaptação promoveria a transformação de parte das IES em empresas educacionais que passariam a recolher os tributos devidos e não teriam acesso a recursos estatais. A afronta aos interesses dos associados da AMBES e da ABRUC gerou reações de ambas, cujo resultado final foi a flexibilização de parte dos critérios e a não aplicabilidade da legislação para as filantrópicas julgada pelo STF.

No governo Lula, a renúncia fiscal permaneceu no horizonte da política pública, ainda que nada tenha sido mencionado sobre ela nos programas de governo. Novamente, é possível identificar outra situação caracterizada por *path dependence*, uma vez que a nova postura estatal de crítica severa ao crescimento exacerbado do segmento particular não descartou a continuidade de uma política “bem sucedida” de estímulo ao crescimento intensivo e extensivo desse segmento desde a Reforma Universitária de 1968.³⁰⁶ Por isso, o documento do MEC (2004) subsidiário à reforma admitiu que o Estado brasileiro subvenciona o setor, basicamente através de desoneração tributária, mas afirmou que este dispositivo é legíti-

³⁰⁶ Para uma análise mais aprofundada sobre a renúncia fiscal e sua influência no processo expansivo das IES privadas durante o regime militar, remete-se a Carvalho (2002).

timo, desde que ele não onere os percentuais previstos constitucionalmente. Vale salientar que essa assertiva é parcialmente falsa, pois a imunidade ou isenção de *impostos* acaba reduzindo o fundo público destinado ao segmento federal.

A versão preliminar do anteprojeto de reforma também nada mencionou a respeito da renúncia fiscal. Não obstante, nas versões seguintes houve um acréscimo substancial nas exigências à concessão de imunidade, ao cobrar das IES e não só de suas mantenedoras, a obediência a uma série de quesitos sobre a conduta de seus representantes.³⁰⁷ os requisitos, no entanto, ainda não são válidos, uma vez que até o momento, a última versão permanece no Plenário da Câmara aguardando apreciação.

Ainda no tema renúncia fiscal, desde o início do governo Lula, ABMES e ABRUC vinham se queixando nos meios de comunicação de massas, sobre o alto grau de inadimplência, desistência e evasão, situação que já havia sido identificada no programa de governo do então candidato à Presidência. A fim de resolver tais problemas, a política pública contemplou os interesses das IES particulares através do PROUNI que tinha dentre seus objetivos reduzir o nível elevado de evasão escolar e, ao mesmo tempo, dar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos particulares já existentes. Além disso, pretendia-se, corroborando com a preocupação do governo anterior, impor para as entidades filantrópi-

³⁰⁷ Prevê-se a modificação da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, cujo teor se atém a legislação tributária federal. De acordo com o art. 67 (Brasil, 2005a), ratificado pelos art. 63 (Brasil, 2005b) e 55 (Brasil, 2006), teor é o seguinte: “O art. 12 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12.

§ 2º Para gozo da imunidade, as instituições a que se refere este artigo estão obrigadas a atender aos seguintes requisitos:

.....
h) não alienar ou constituir ônus reais sobre bens do ativo, ou realizar quaisquer outros atos que gerem obrigações para a instituição no interesse preponderante de seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;

i) não firmar quaisquer contratos a título oneroso com seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;

j) não permitir a utilização, em condições privilegiadas, de quaisquer recursos, serviços, bens ou direitos de propriedade da instituição imune por seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;

l) outros requisitos estabelecidos em lei, relacionados ao funcionamento das instituições a que se refere este artigo.

.....
§ 4º Deverão ser arquivados no órgão competente para registro dos atos constitutivos das instituições de que trata este artigo, todos os atos praticados ou contratos por elas celebrados que sejam relacionados direta ou indiretamente com seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores.

§5º Para fins deste artigo, são equiparados aos associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores das entidades sem fins lucrativos seus cônjuges ou parentes até segundo grau, ou, ainda, seus controladores, controladas e coligadas e seus respectivos sócios e administradores.” (NR)

cas a efetiva destinação de 20% de gratuidade através do programa.³⁰⁸ Em troca da concessão de bolsas de estudos, as IES teriam direito à isenção fiscal, independente da categoria institucional, de quatro tributos. A adesão ao PROUNI tornou a instituição isenta do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), e de três contribuições: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).³⁰⁹

Conforme já abordado na seção sobre o processo político (*politics*), a trajetória legislativa do PROUNI, apesar de ocorrer em curto espaço de tempo, foi marcada por profunda mudança no conteúdo entre o Projeto de Lei e a promulgação da norma jurídica. Neste ínterim, houve uma alteração significativa sobre a base de cálculo da renúncia fiscal. No Projeto de Lei constava que a isenção dos quatro tributos seria sobre “*a receita auferida, em decorrência da realização de atividades de ensino superior*” (art. 9º § 1º). A Medida Provisória acrescentou na parte final do trecho “*proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica*” (art. 8º § 1º). Mas, a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal normatizou a isenção, na medida em que se referia às IES com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes, e, também, que o benefício teria como base de cálculo o lucro para o IRPJ e a CSLL e a receita auferida para a COFINS e o PIS. Essa mudança foi ratificada com a promulgação da Lei. O texto corrigiu o equívoco do MEC quanto à legislação tributária, porém manteve a concessão da renúncia fiscal à instituição particular independente do modelo institucional.

O quadro analítico simplificado mostrado abaixo procura comparar os três modelos institucionais, antes e depois da adesão ao programa. É importante lembrar que as IES sem finalidade lucrativa são imunes ao recolhimento de impostos – confessionais, comunitárias e filantrópicas – sendo que as últimas são isentas ainda da Contribuição patronal para a Previdência Social (INSS). A Figura IV explicita a base de cálculo e as alíquotas dos quatro tributos federais contemplados pelo PROUNI, incluindo-se o INSS, único tributo o qual apenas as instituições filantrópicas estão isentas.

³⁰⁸ Ver a este respeito Exposição de Motivos do Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional.

³⁰⁹ A partir da promulgação da lei nº 11.128 de 28.06.05, o contrato de adesão passou a ser firmado pela mantenedora e não mais pelo estabelecimento mantido.

Figura IV: Alíquotas e base de cálculo dos tributos federais por categorias de IES

Tributos	Com Fins Lucrativos		Sem Fins Lucrativos			
			Confessional/Comunitária		Filantrópica	
	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI
IRPJ	25% x Lucro	-	-	-	-	-
CSLL	9% x Lucro	-	-	-	-	-
COFINS	3% x Receita	-	3% x Receita	-	-	-
PIS	0,65% x Receita	-	1% x Folha	-	1% x Folha	-
INSS (Patronal)	20% x Folha	20% x Folha	20% x Folha	20% x Folha	-	-

Fonte: Legislação federal. Elaboração própria.³¹⁰

As informações revelam que as instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos, já que estão isentas, a partir da adesão, de praticamente todos os tributos que recolhiam aos cofres públicos. Além disso, a contrapartida em número de bolsas é muito baixa, estas permanecem com o mesmo status institucional e continuam não se submetendo a fiscalização/regulação governamental. Já, as instituições sem fins lucrativos deixam de recolher a COFINS e o PIS. O impacto sobre a rentabilidade deve ser importante, uma vez que a isenção da COFINS estimula o aumento de matrículas e, por consequência, o crescimento da receita operacional bruta, uma vez que não há ônus tributário sobre a prestação de serviços. A isenção do PIS para as confessionais/comunitárias tem impacto muito reduzido sobre a folha salarial.

Por sua vez, as entidades beneficentes apenas se beneficiam da isenção do PIS, cujo ônus fiscal é pouco representativo. Este contexto permite compreender a razão de atratividade que existe na transformação da natureza jurídica das entidades beneficentes em instituições privadas lucrativas. Além de terem direito à significativa renúncia fiscal em troca de parcela reduzida de bolsas de estudos, a troca de imunidade por isenção por dez anos renováveis por iguais períodos não traz prejuízos significativos. Os tributos municipais podem ser barganhados com os poderes locais e as alíquotas variam muito entre os municípios.

³¹⁰ Este quadro foi modificado em relação aos textos de Carvalho; Lopreato (2005) e Carvalho (2006) no que tange às alíquotas da COFINS e do PIS, uma vez que as receitas decorrentes da prestação de serviços de educação infantil, ensino fundamental e educação superior estão excluídas do regime de incidência não-cumulativa do PIS e da COFINS, portanto, estão sujeitas, obrigatoriamente a incidência cumulativa. Ver a este respeito: art. 8º da Lei nº 10.637/02 e art. 10 da Lei nº 10.833/03.

Quanto à cota patronal do INSS, a participação no PROUNI concede às novas sociedades de fins econômicos a possibilidade de pagamento parcelado nos cinco primeiros anos na razão de 20% do valor a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas. Se, por um lado, a nova empresa educacional aderente ao programa torna-se contribuinte previdenciária para fins de arrecadação tributária, por outro, a renúncia fiscal usufruída ao longo do tempo permitiu que seus recursos amealhados fossem transformados em capital acumulado, que foi transferido ao patrimônio privado empresarial.

Não é à toa que algumas IES declararam, a partir da publicação da Medida Provisória, nos meios de comunicação, que estariam dispostas a deixar o status de entidades de assistência social para se tornarem instituições com fins lucrativos.³¹¹ Ainda assim, a norma jurídica deu uma chance para as instituições filantrópicas que haviam perdido tal condição e a isenção previdenciária decorrente de recuperarem o certificado junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Caso isto tenha ocorrido nos dois últimos triênios, a adesão ao PROUNI possibilita solicitar, em até sessenta dias da publicação da Lei, a revisão dos processos e possível restabelecimento do certificado e, posteriormente, requerer ao Ministério da Previdência Social o retorno da isenção das contribuições. Para aquelas interessadas em manter o perfil beneficente, a participação no programa permitiria retomar as condições anteriores à cassação, com cancelamento das dívidas existentes.³¹²

Feito o mapeamento da política pública formulada e concretizada ao longo do primeiro mandato presidencial de Lula, com seus desdobramentos quanto ao financiamento federal da oferta, é necessário examinar de que forma o processo decisório destinou verbas

³¹¹ Um caso exemplar foi a Universidade Estácio de Sá, uma das maiores instituições privadas do país, que possuía o certificado de filantropia em pleno funcionamento. Além de anunciar a adesão ao PROUNI, a instituição avisou também que mudaria de status, passando a ser entidade com fins lucrativos. Ver a este respeito matéria da Folha Online: *Estácio anuncia adesão ao Prouni e deixa de ser filantrópica* (Estácio, 2004). Cabe destacar que a partir de 2007, como estratégia de crescimento a instituição tornou-se uma empresa de capital aberto com ações inscritas na bolsa de valores brasileira.

³¹² Houve uma sensível alteração no conteúdo do art. 11 § 2º entre os dois documentos. Na MP, não constava qualquer prazo para requerimento e a revisão do certificado estava vedada para aquelas instituições que descumprissem os seguintes requisitos: a) promova a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes; b) a não-remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes; c) aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais apresentando, anualmente ao órgão do INSS competente, relatório circunstanciado de suas atividades. Entretanto, chama a atenção que na Lei os casos os quais não se permitiria a revisão foram substituídos pela única possibilidade revisional, dada pelo não cumprimento do percentual mínimo de gratuidade exigido, justamente a principal exigência que distingue essas instituições das demais IES.

estatais à demanda estudantil. O diagnóstico era claro: a melhoria no acesso à educação superior está diretamente atrelada ao financiamento da demanda, mas isto não é suficiente. Torna-se necessário dar condições de permanência a população estudantil, sobretudo, aquela proveniente das camadas sociais mais pobres. Os instrumentos para viabilizar essa empreitada são os mesmos da agenda de seu antecessor: a) a gratuidade e a assistência estudantil destinadas ao segmento federal; e b) a concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo direcionada aos alunos das instituições particulares.

A **gratuidade** nos estabelecimentos oficiais que parece ter sido ameaçada no governo anterior, não apenas pelas declarações de seu dirigente, mas pela sua afinidade interpretativa com o Banco Mundial a respeito da natureza privada da educação superior, também foi questionada no primeiro ano de mandato por meio da publicação do Ministério da Fazenda (2003) intitulada “*Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*”. Nela se criticava o caráter elitista do alunado do segmento público, cujo gasto per capita crescente estava associado à gratuidade. A despeito da crítica severa acerca do modelo das IFES, não constava no documento qualquer sugestão explícita em prol do ensino pago.

Apesar da interferência da pasta econômica, é importante enfatizar que dentre os compromissos básicos do programa de governo estava a defesa dos princípios constitucionais da gratuidade do ensino público. Tal perspectiva foi ratificada pelo documento do MEC (2004) e pelos anteprojetos de reforma. No entanto, a versão preliminar nos moldes do proposto pela ANDIFES³¹³ restringia a ausência de pagamento à universidade federal e ao ensino de graduação e de pós-graduação. Desta forma, estavam excluídas as demais instituições estatais sob o modelo universitário ou não, assim como as demais modalidades de nível superior. Nas três últimas versões, o texto foi retificado, de modo a corroborar com o art. 3º da LDB, no qual as instituições federais de ensino superior têm, dentre as suas diretrizes, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, aproximando-se do conceito mais abrangente de gratuidade defendido pela UNE e pelo ANDES-SN, as quais repudiam qualquer cobrança realizada no segmento federal. O CRUB mais uma vez omitiu-se sobre o tema

³¹³ Consultar a esse respeito: ANDIFES (2004).

na sua proposta alternativa à reforma. Como o projeto não foi aprovado, o ensino pago para os cursos de pós-graduação *lato sensu* permanece em vigência.

O segundo mecanismo destinava-se a promover assistência estudantil ao segmento federal. Ao longo da gestão de FHC, este ficou apenas no plano da retórica, uma vez que o governo federal não formulou qualquer iniciativa nesse sentido, embora tenha direcionado uma pequena parcela de recursos orçamentários para esta finalidade. O MEC deixou a critério de cada instituição federal elaborar seu próprio programa de assistência estudantil. Já o governo Lula apresentou uma preocupação maior sobre o tema, na medida em que era um dos mecanismos de estímulo à expansão pública e, ao mesmo tempo, tinha um papel de não só dar condições de acesso, mas de permanência à população proveniente das camadas sociais mais pobres, em especial, aquelas que chegaram no nível superior através de ações afirmativas das IFES. Não obstante, a plataforma política do candidato à Presidência nada mencionou sobre o assunto.

O documento do MEC (2004) enfatizou a necessidade de implementar formas de apoio material aos estudantes carentes com comprovado bom rendimento escolar, garantindo a permanência pelo tempo necessário para a adequada formação, cujas sugestões em torno de bolsas de trabalho e da implantação do programa “Primeiro Emprego Acadêmico” mantinham-se atreladas à existência de contrapartida dos alunos nos moldes do conteúdo do Plano Nacional de Educação. O financiamento seria por intermédio da criação de Loteria Especial para Financiamento da bolsa-permanência nas IFES.

A primeira versão baseou-se exclusivamente nas sugestões do documento do MEC subsidiário à reforma, inclusive, com uma subseção, com oito artigos, dedicada às regras do programa “Primeiro Emprego Acadêmico”. Este envolvia a celebração de contratos de trabalho em atividades de extensão, na mesma IES frequentada pelo estudante. A instituição federal, em contrapartida, receberia uma subvenção econômica com recursos orçamentários do Ministério do Trabalho e Emprego. Ademais, determinava-se à Caixa Econômica Federal a realização de um concurso anual especial, cujo destino da renda líquida seria, de forma, exclusiva, o financiamento de programas de assistência estudantil a estudantes de baixa renda do sistema federal da educação superior.

A ANDIFES reagiu a essa proposta, advertindo que para garantir a equidade de oportunidades e permanência nas IFES tornava-se necessário a constituição de um fundo para essa finalidade com recursos orçamentários. A entidade também discordou da inclusão do programa “Primeiro Emprego Acadêmico”, alegando não ser o local apropriado para tratar do assunto, visto que não havia qualquer relação deste com a futura lei.³¹⁴ A UNE foi contrária ao uso da bolsa trabalho como política de assistência e defendeu uma política universal para cobrir uma série de serviços básicos relativos à vida acadêmica, sugerindo a alocação de 4% dos recursos vinculados.³¹⁵

Na segunda versão, o texto sofreu completa modificação, ratificada nas versões seguintes, assemelhando-se ao conjunto de propostas encaminhadas pela ANDIFES e pela UNE. O programa “Primeiro Emprego Acadêmico” deu lugar a um conjunto de medidas que não envolviam contrapartida dos alunos e que eram defendidas pelos atores estatistas, tais como: bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão; moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital; auxílio para transporte e assistência à saúde; apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, bem como a representação estudantil nos colegiados institucionais. Da mesma forma, o financiamento via loteria foi substituído pela fixação de uma parcela da verba orçamentária de custeio das IFES, sendo que na segunda versão seria de 5%, na terceira a proporção foi ampliada para 9% e na última conservou-se o mesmo percentual. No entanto, a base de cálculo diminuiu, de forma drástica, uma vez que dos gastos de custeio foi excluído o pagamento de pessoal, cujo montante representa a maior parte. A proporção de vinculação foi criticada pelo ANDES-SN, pois, segundo cálculos efetuados pelo sindicato, não haveria acréscimo de recursos. Como o Projeto de Lei permanece no Congresso Nacional, ainda não se fixou qualquer vinculação mínima de recursos para este fim.

Para minimizar as dificuldades desses estudantes, contemplando as reivindicações da UNE e da ANDIFES, foi instituído, no âmbito do REUNI, por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, o Programa Nacional de Assistência Estudan-

³¹⁴ Ver a este respeito: ANDIFES (2005).

³¹⁵ Ver a este respeito: UNE (2005a) e (2005b).

til (PNAES). As IFES participantes do programa devem prestar contas, sob o formato de Compromisso Social para recebimento de verbas orçamentárias, sendo que seus alunos passaram a contar com auxílio para alimentação, transporte, moradia, apoio pedagógico, inclusão digital, assistência à saúde, cultura, esportes e creche.

O terceiro instrumento direcionou-se ao financiamento à demanda estudantil particular por meio do sistema de **bolsas de estudos**. Este não foi opção preferencial do governo FHC, portanto, não houve qualquer medida concreta nesse sentido. O governo Lula escolheu esse caminho como maneira de combater a grave inadimplência e evasão no ensino particular, uma vez que no programa de governo (PT, 2002a) mais amplo já constava esse diagnóstico e identificava-se que o sistema de crédito educativo vigente, que poderia ser uma alternativa, era considerado insuficiente e inadequado. No programa de governo específico sobre educação (PT, 2002b) constava a proposta de criar um Programa de Bolsas Universitárias, no âmbito do Programa Nacional de Renda Mínima, para beneficiar 180 mil alunos carentes que estudassem em cursos de qualidade comprovada e que, em contrapartida, realizassem trabalho social comunitário. No entanto, o tema não foi contemplado nem no documento do MEC (2004), nem nas três versões do anteprojeto ou mesmo no próprio projeto de lei de reforma. A exceção foi uma menção vaga constante na exposição de motivos que acompanhou a terceira versão, a qual se sugeria estabelecer um vigoroso programa de bolsas para apoiar o acesso às instituições para os estudantes que não conseguissem pagar mensalidades no setor privado.

Apesar da lacuna em termos normativos, a iniciativa governamental concretizou-se por meio do PROUNI. Em linhas gerais, o programa discorria sobre o fornecimento de bolsas de estudos para um público específico nas IES privadas em troca de renúncia fiscal concedida pelo governo federal a essas instituições. Em outras palavras, a permuta permitiria estimular a demanda estudantil oferecendo a gratuidade parcial ou total, com o intuito de reduzir a evasão e a desistência e ocupar as vagas ociosas.

A reação dos atores sociais antecipou-se ao próprio encaminhamento do Projeto de Lei ao Congresso Nacional, já que os representantes do MEC fizeram questão de divulgar

o teor do programa na mídia a seus principais interlocutores, a fim de buscar apoio e consenso necessários à futura aprovação legislativa.

As instituições vinculadas aos interesses das IES lucrativas, em especial a ABMES, manifestaram-se na forma de adesão antecipada à proposta e colocaram-se a disposição para discussão a respeito da minuta do Projeto de Lei.³¹⁶ Em carta encabeçada pela entidade e assinada pelas principais representantes das particulares, endereçada ao então Ministro da Educação Tarso Genro, em 10 de março de 2004, o conjunto demonstrou apoio à iniciativa do MEC, face ao conhecimento do conteúdo em audiência pública.³¹⁷ Diante dos cálculos elaborados sobre a futura renúncia fiscal, o texto sugere que a relação considerada adequada seria de uma bolsa integral e quatro alunos pagantes nas IES lucrativas e uma bolsa integral e oito alunos pagantes nas IES não lucrativas e não filantrópicas. Todavia, o critério de cálculo para concessão de bolsas deveria ser o número de alunos pagantes matriculados no 2º ano, face à brutal desistência, em torno de 30%, ocorrida no primeiro ano dos cursos de graduação privados. A renda familiar per capita para o aluno carente deveria ser ampliada para 1,5 salário-mínimo por meio da oferta de bolsas parciais, cuja diferença paga deveria compor a receita da instituição de ensino, sob pena de comprometer a saúde financeira desta (ABMES, 2004).³¹⁸

Por sua vez, a ABRUC – representante das universidades e centros universitários filantrópicos, comunitários e confessionais – teve uma atuação mais discreta e, inclusive, não participou do conjunto dos signatários que se manifestaram de forma direta junto ao MEC.³¹⁹ Em abril de 2004, a entidade realizou seu seminário anual e recebeu a visita do então Secretário Executivo do Ministério da Educação, Fernando Haddad, que tinha como

³¹⁶ Matérias pagas por estas associações foram veiculadas nos principais jornais de circulação do País em apoio ao Programa. Consultar: O PROGRAMA Universidade para Todos – PROUNI e a Inclusão Social. (2004).

³¹⁷ As cartas enviadas pela ABMES ao MEC podem ser encontradas no site da organização: www.abmes.org.br

³¹⁸ Esta carta foi reiterada por uma Carta Aberta ao Presidente da República em 14.04.04, assinada pelas mesmas entidades, na qual reafirmava a disposição em cooperar, mas solicitava ajustes e discussão das questões relevantes. Em outra carta enviada aos associados em 18 de junho de 2004, divulgada no site da entidade, a ABMES explicitou que sua estratégia de atuação residia na participação ativa nas discussões do ante-projeto de lei do PROUNI em diversos níveis: no interior da própria associação, com os interlocutores do MEC e no Congresso Nacional. Veja a este respeito: ABMES (2005a; 2005b).

³¹⁹ Embora o *lobby* das entidades sem fins lucrativos, em especial, as confessionais seja reconhecidamente forte no Congresso Nacional, a ABRUC, durante o trâmite legislativo, primou pelo comportamento reservado junto a opinião pública. Na sua página na internet, não há qualquer manifestação ou posicionamento do ator em relação à política educacional.

objetivo apresentar o novo programa. Nessa oportunidade, os reitores mostraram-se favoráveis à iniciativa, desde que a forma de implementação não prejudicasse financeiramente suas instituições. As sugestões dirigiram-se para o uso dos resultados do ENEM e dos vestibulares, combinados com o índice de carência dos candidatos, com cotas específicas para os grupos sociais a serem beneficiados. Em 02.06.04, o Secretário Haddad retornou à sede da ABRUC para participar de um debate sobre o programa. A entidade novamente assumiu posição de aliada do governo, mas apresentou uma série de pontos considerados por ela questionáveis. Dentre eles, destaca-se a sugestão que as bolsas integrais fossem substituídas por uma gradação de 20% a 100% da mensalidade, conforme o poder aquisitivo do aluno.³²⁰

O ANDES-SN e a ANDIFES foram radicalmente contrárias ao PROUNI no seu princípio básico: o financiamento federal ao ensino privado. A primeira entidade argumentou que a questão essencial é a diluição das fronteiras entre o público e o privado, dada pela encomenda de vagas “públicas” nas instituições privadas. O sindicato acreditava que a pretensão do Ministério era ocultar o eixo privado da expansão e, por isso, lançou mão do programa, que procurou atingir de forma concomitante três questões: a) o eixo da expansão; b) o problema da fraude da filantropia, que poderia ser objeto de dispositivo específico; e c) as políticas de ação afirmativa. Esta última foi criticada por ter como princípio uma política focalizada, que não resolve a questão do acesso. O sindicato docente censurou também a possibilidade de oferta de vagas em cursos sequenciais, considerados “*aligeirados, sem um mínimo de consistência e coerência interna*”. (ANDES, 2004, p. 56).³²¹

Nesta linha de argumentação, a segunda entidade criticou o que considerava como “compra de vagas” pelo MEC. “*O Estado brasileiro depende hoje mais recursos com o Programa de Financiamento Estudantil (Fies) do que com o custeio de suas 54 instituições federais de ensino superior*”, protestou o Conselho da ANDIFES em deliberação, anterior à apresentação do projeto de lei ao Congresso Nacional. Segundo a entidade, a incoerência estava no discurso do governo federal sobre a escassez de recursos para justificar a redução

³²⁰ Sobre a visão da ABRUC a respeito do PROUNI, consultar: Comunitárias (2004). Uma das emendas parlamentares ao Projeto de Lei, justamente, propunha a gradação do percentual de bolsas, porém, não foi incorporada à Medida Provisória.

³²¹ A argumentação foi desenvolvida em agosto de 2004, após a divulgação do Projeto de Lei, no documento intitulado “*A Contra-reforma da educação superior. Uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva*.”

dos investimentos nas instituições públicas e, ao mesmo tempo, a prática da renúncia fiscal para estímulo ao acesso, em detrimento da qualidade e com pouco controle da sociedade. De maneira alternativa, essa entidade propôs que a expansão da educação superior deveria vir no bojo da sua proposta de expansão e modernização do sistema público federal.³²² Ademais, a ANDIFES advertiu que o programa não fazia parte da plataforma eleitoral do então candidato Lula, o que demonstrava incoerência em relação aos compromissos assumidos.

A UNE, em postura mais cautelosa, considerava uma boa medida a ocupação de vagas ociosas no ensino privado, mas concordou com o ANDES-SN e a ANDIFES, que a melhor alternativa seria abrir mais vagas em universidades públicas, devido à grande demanda em regiões mais pobres. Ao longo do processo de formulação da política pública, a entidade representativa dos alunos de nível superior mostrou-se favorável às propostas do Poder Executivo, tornando-se alvo de críticas severas feitas pelo sindicato dos professores, em face de sua composição majoritária vinculada a partido político que compõe a base aliada do Governo Federal.

No projeto de Lei, o público alvo foi delimitado aos brasileiros não portadores de diploma de nível superior pleiteantes de cursos de graduação ou sequenciais de formação específica.³²³ O perfil dos estudantes focalizava-se naqueles cuja renda familiar per capita não ultrapassasse um salário mínimo, que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública e a professores da rede pública de educação básica. As bolsas seriam concedidas de maneira integral (100%) para todos os alunos e a proporcionalidade entre o número de bolsistas e os pagantes, independente da instituição ter ou não finalidade lucrativa, foi fixada em uma bolsa integral para nove alunos regularmente matriculados. A exceção ficou por conta das entidades beneficentes de assistência social, cuja proporção foi bem mais reduzida: de uma bolsa integral para quatro alunos pagantes. Como já tratado na seção anterior, estabeleceu-se que uma parcela de bolsas seria destinada a título de políticas afirmati-

³²² Ver a este respeito: a deliberação do Conselho Pleno da ANDIFES, reunião realizada em 18.03.04, anterior a divulgação do Projeto de Lei no site www.andifes.org.br.

³²³ É possível perceber que o ator governamental reconheceu, em condições de igualdade, as duas modalidades de ensino, cuja conclusão dá origem ao diploma, todavia, desconsiderou os cursos superiores de complementação de estudos, com destinação coletiva ou individual, cuja conclusão dá origem apenas a certificado. Além disso, durante o processo de formulação da política pública não houve qualquer menção aos cursos à distância, o que se presume que o PROUNI se destinaria apenas aqueles presenciais.

vas aos estudantes auto declarados negros e indígenas, cujo parâmetro é o percentual da população de pretos, pardos e indígenas na respectiva Unidade da Federação, de acordo com o último censo do IGBE.

A Medida Provisória alterou de maneira substancial os critérios para concessão de bolsas de estudos, em grande parte, sob a pressão da ABRUC.³²⁴ No caso de bolsa integral, o limite de renda foi estendido para um salário mínimo e meio, e, passou a vigorar a outorga de bolsas parciais de 50% para alunos cuja renda per capita não ultrapassasse três salários mínimos.³²⁵ Novamente, o público-alvo foi ampliado, de modo a incluir na condição de bolsistas integrais os estudantes portadores de necessidades especiais e, em face da pressão política feita junto ao MEC e no Congresso Nacional, os egressos das instituições privadas. Quanto ao professor da rede pública, o texto da MP foi mais específico, na medida em que este somente poderia se candidatar aos cursos de licenciatura e de pedagogia, independente da condição social do docente.³²⁶

A proporcionalidade de bolsistas e pagantes para IES não lucrativas foi modificada. Além da relação de uma bolsa integral para nove estudantes pagantes, passou a existir a possibilidade limitada às IES sem fins lucrativos de ofertar uma bolsa integral para dezanove pagantes, adicionando-se bolsas parciais de 50% até o equivalente a 10% de receita anual efetivamente recebida.³²⁷

Para as entidades beneficentes, a Medida Provisória também foi mais generosa, ao determinar a mesma proporção das demais, de 1 bolsa integral para 9 alunos pagantes,

³²⁴ Em entrevista concedida à revista *Ensino Superior*, o presidente da entidade Prof. Dr. Aldo Vannucchi foi claro ao afirmar que o PROUNI agravava o quadro negativo das universidades comunitárias. Entre inúmeras críticas, o dirigente solicitou que o programa fosse alterado para que se criassem bolsas parciais e que o limite de renda fosse estendido a três salários-mínimos. Ver a este respeito: *Comunitárias* (2004).

³²⁵ No texto da Medida Provisória, o critério de renda calculado em salários mínimos foi alterado no caso de concessão de bolsa integral nas IES beneficentes de assistência social, ou seja, a renda familiar per capita não poderia exceder o valor da mensalidade do curso pretendido, limitada a três salários mínimos. Nessas instituições houve um afrouxamento desse critério, pois se passou a usar o limite de renda de bolsa parcial para integral.

³²⁶ O art. 2º do Decreto nº 5.245 de 15.10.04 limitou a concessão de bolsas integrais e parciais aos professores no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrantes do quadro permanente de pessoal da rede pública. Desta forma, foram excluídos os docentes aposentados ou em cargos de direção na educação básica.

³²⁷ Este percentual foi fixado na metade do percentual obrigatório das entidades beneficentes, sob a justificativa de que as IES não lucrativas não filantrópicas estão sujeitas a cota patronal do INSS. Ver: Mensagem nº 575 de 2004 que acompanhou a Medida Provisória.

desde que respeitado o mínimo de 20% de sua receita bruta³²⁸ composta, outrossim, por bolsas parciais de 50% e programas de assistência social.³²⁹

A publicação da Medida Provisória provocou uma reação negativa dos atores defensores do segmento público. A UNE continuou a defender a implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) do governo federal, mas questionou o número de bolsas que devem ser viabilizadas em instituições de ensino superior privadas. A manifestação do presidente da entidade foi emblemática:

Acreditamos que o ProUni seja extremamente importante. É muito interessante ter um programa de caráter inclusivo desse tipo. Há muito tempo queríamos uma iniciativa como essa que resultasse na inclusão de mais pessoas de baixa renda nas universidades. No entanto, questionamos o conteúdo da medida provisória. A proposta inicial do ProUni era um projeto de lei bem diferente do que foi aprovado na MP. A MP é um retrocesso em relação ao conteúdo do projeto inicial (UNE, 2004b).

A crítica mais severa teve origem no ANDES-SN. O sindicato afirmou que os três objetivos do programa mencionados anteriormente não serão alcançados pela MP, já que esta permitiu a redução da contrapartida das privadas diante da gigantesca isenção fiscal. A entidade sindical argumentou que o principal objetivo dessa medida legal era “*estabelecer parcerias público-privadas como eixo da expansão da educação superior do país, robustecendo essas instituições de venda de serviços educacionais.*” (ANDES-SN, 2004b) Um dos pontos mais graves da MP, segundo o sindicato docente, era a possibilidade da IES sem fins lucrativos transformar sua natureza para uma sociedade de fins econômicos, com o ônus gradual do pagamento da contribuição previdenciária, o que foi considerado como um solapamento das restrições constitucionais do art. 213 da CF/88. O ator advertiu que o programa não apenas manteve a tendência privatista de crescimento quantitativo de vagas como exacerbou a mercantilização da educação.

³²⁸ Na Medida Provisória, a base de cálculo dos 20% de gratuidade era a receita bruta proveniente de venda de serviços, acrescida da receita de aplicações financeiras, locação de bens, venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, desde que respeitadas as normas das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde. (art. 10, § 1º). De maneira alternativa, o texto permitia a utilização da receita anual efetivamente recebida como base de cálculo.

³²⁹ Vale ressaltar que o art. 4º do Decreto nº 5.245 de 15.10.04 definiu que para o cômputo do número de bolsas integrais seriam excluídos dos alunos pagantes aqueles beneficiários de bolsas parciais de 50% do PROUNI.

Por sua vez, a ABMES, como era de se esperar, reagiu positivamente às mudanças ocorridas, uma vez que grande parte delas foi ao encontro de seus anseios.³³⁰ Isto fica claro no seminário promovido pela entidade, cujo tema central foi o PROUNI, quatro dias após a divulgação da MP, com a presença do então Secretário Executivo do MEC, Fernando Haddad. O ator governamental mostrou-se aberto ao diálogo e a esclarecimentos em prol da aprovação do texto no Congresso Nacional. Reconheceu que o documento foi fruto de negociação e *“agrada parcialmente os dois lados (MEC e IES privadas) sem, evidentemente, contemplar qualquer dos objetivos inicialmente propostos”*. (ABMES, 2004, p. 125). Nessa ocasião, os presentes destacaram os seguintes avanços: bolsas parciais; adesão voluntária; critérios para não penalizar a instituição aderente ao programa; restabelecimento do certificado de entidade beneficente e o pagamento parcial da cota patronal das IES filantrópicas transfiguradas em lucrativas. Ainda assim, um representante da entidade insistiu em duas reivindicações ainda não contempladas: a isenção do salário-educação e a reaberta do Programa de Refinanciamento Fiscal (REFIS). Por sua vez, o representante do MEC respondeu a essa provocação, afirmando que a proposta original era incluir a isenção do salário-educação e da cota patronal do INSS, em contrapartida da concessão de 1 bolsa para 4 alunos matriculados, porém essa foi barrada pelo Ministério da Fazenda sob a alegação do impacto negativo sobre a arrecadação da Previdência Social e o repasse de 2/3 do salário-educação afetaria as Unidades da Federação.

O dirigente do MEC direcionou suas críticas aos atores vinculados à comunidade acadêmica federal que censuravam o programa, por considerar um engano a crença que a tributação ao ensino geraria recursos para a universidade pública. Nas palavras de Haddad:

Um último aspecto é que – e eu queria concluir dizendo isto – nós temos um debate perante a opinião pública. Há pessoas que não compreendem a orientação desse projeto, com a ilusão de que tributando o ensino irão angariar recursos para a universidade pública. Não virá do bolso do aluno da instituição privada o recurso para a universidade pública. Isto é um equívoco! É um equívoco imaginar que o aluno da escola privada, cuja mensalidade inclui PIS, Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, vai gerar os recursos necessários à expansão da escola pública. E a expansão da escola pública está sendo feita por este Governo. Há um bilhão e meio a mais, no orçamento das federais para o próximo ano, e somos totalmente

³³⁰ De acordo com a associação, houve uma reunião no dia 11.08.04, anterior à divulgação da MP, na qual as principais representantes das particulares, entre elas, a ABMES e a ABRUC firmaram um acordo a respeito de mudanças no Projeto de Lei.

favoráveis a que essa expansão continue. No entanto, para cumprir o Plano Nacional de Educação, temos que fazer as duas coisas simultaneamente. (ABMES, 2004, p. 163).

Torna-se símbolo da atuação dos estabelecimentos privados no Congresso Nacional, o relato do Ministro da Educação, Tarso Genro, sobre uma das emendas à Medida Provisória acolhida pela Câmara dos Deputados reduzindo a contrapartida das IES com ou sem fins lucrativos de 10% para 7% de vagas para o Programa. O dirigente afirmou que a participação do reitor da Universidade Paulista (UNIP) foi decisiva. Segundo suas palavras, em entrevista à Folha *on line*:

Essa votação cedeu a um movimento feito por uma instituição, a Unip [Universidade Paulista], comandada por uma pessoa que tem interesses no setor, e que tem o direito de processar esses interesses. Assim como nós temos o direito de resistir. ... Nós nos consideramos vitoriosos. Mas achamos que essa vitória poderia ser maior. (Cucolo; Bertazzi, 2004).

Segundo ele, o próximo passo seria tentar mudar a decisão no Senado, em caso negativo, existiria ainda a possibilidade de veto presidencial. Esta afirmação parece ter fundamento, uma vez que esta instituição é uma das maiores do País e seu proprietário vem influenciando, há anos, a política de educação superior, tanto no Congresso Nacional como no Conselho Nacional de Educação (CNE).³³¹

A promulgação da Lei trouxe novas alterações em relação ao teor da Medida Provisória. Incluiu-se a concessão de bolsas de estudos parciais de 25%, contemplando as reivindicações da ABMES e da ABRUC, para os estudantes com as mesmas condições sociais daqueles com direito à metade de gratuidade. É importante lembrar que a possibilidade de bolsas parciais permitiu que os estabelecimentos particulares pudessem ter maior flexibilidade para compor a receita comprometida com o programa. O público-alvo permaneceu aquele determinado pela Medida Provisória, houve apenas uma alteração semântica de “estudante portador de necessidades especiais” para “portador de deficiência”, sendo que este passou a ser também objeto de políticas afirmativas. Nova possibilidade de ter acesso ao programa foi propiciada aos professores da rede pública, quando a matrícula fosse efetuada

³³¹ Ver a este respeito dois artigos publicados: Governo (2004) e Cucolo; Bertazzi (2004).

no curso normal superior. O acréscimo foi necessário para que o Programa não ficasse em desacordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já que em seus artigos 62 e 63, os professores da rede pública, que atuam na educação básica, devem ter concluído os cursos de pedagogia, normal superior ou licenciatura. Dessa forma, a Lei aperfeiçoou os documentos anteriores e foi coerente com o estabelecido em legislação superior.

Como era de se esperar, mediante o relato do principal dirigente do MEC, os critérios de proporcionalidade para as IES foram flexibilizados, mais uma vez, mediante a ação dos atores defensores dos interesses das IES privadas (mercantis e não lucrativos). Estabeleceu-se uma regra de transição que, durante a vigência do ano 2005, valem aquelas definidas pela MP para as instituições sem fins lucrativos não beneficentes, enquanto, as IES lucrativas também passaram a usufruir da mesma possibilidade de conceder bolsas parciais, desde que a soma dos benefícios englobasse 10% da receita auferida. Entretanto, a partir do ano de 2006 o documento foi bastante generoso para ambas, na medida em que ampliou a relação de estudantes pagantes por bolsas concedidas e reduziu o comprometimento da receita bruta com os benefícios. Para as instituições com ou sem fins lucrativos não filantrópicas, definiu-se a proporção de uma bolsa integral para 10,7 alunos pagantes ou, de forma alternativa, a concessão seria de uma bolsa integral para 22 estudantes, com quantidades adicionais de bolsas parciais (50% e 25%) até atingir 8,5% da receita bruta.³³²

No caso das entidades beneficentes, o documento manteve a proporcionalidade de bolsas e o comprometimento da receita bruta fixados na Medida Provisória. Houve uma alteração quanto à renda familiar per capita: enquanto na MP, a bolsa integral seria concedida para alunos com até três salários mínimos, na Lei, prevaleceram os critérios de renda para bolsa integral e parcial das demais IES, ou seja, a primeira a faixa de renda familiar mensal per capita limitou-se a 1,5 salário-mínimo e a segunda até 3 salários-mínimos. Acrescentam-se ainda duas sutilezas que modificaram a base de cálculo do número de bolsas integrais, com intuito de reduzir ainda mais a contrapartida dos três modelos institucionais de IES. No primeiro decreto, constava que o total de estudantes pagantes não levaria em consideração os

³³² A Medida Provisória nº 213/04 do PROUNI teve o texto alterado por proposta dos deputados do PFL e apoio do PSDB e por nova pressão dos atores políticos representantes das instituições privadas no Congresso Nacional, que já haviam tentado alterá-la, sem sucesso, durante o trâmite da MP.

bolsistas parciais do programa. Já no segundo decreto, esses bolsistas são incluídos no cômputo dos alunos pagantes. Na lei, passou a existir ainda a possibilidade dos funcionários da própria instituição e seus dependentes participarem do programa, no limite de 10% das bolsas concedidas.³³³

No que concerne à política de financiamento à demanda via bolsa de estudos é possível concluir que as alterações na formulação da política pública, em prol da flexibilidade de requisitos e sanções – conforme examinado no pilar da centralização decisória – e da redução da contrapartida das instituições particulares, foram ocasionadas pela atuação efetiva das associações representantes das instituições de ensino superior particulares, sobretudo, a ABMES e a ABRUC.³³⁴ A tramitação no Congresso Nacional refletiu o jogo político, no qual o MEC teve que ceder para acomodar os interesses das IES privadas, mas esses atores não foram plenamente atendidos. Alguns pontos da agenda dos representantes das particulares não foram contemplados. Exemplo disso: na Medida Provisória passou a constar, por pressão da ABMES, que o aluno beneficiário do PROUNI poderia prestar serviços comunitários, em contrapartida pela concessão da bolsa, na forma de voluntariado, mas, com a promulgação da Lei, este extrato foi suprimido.³³⁵

Ainda assim, destaca-se que a diferenciação de regras entre os modelos institucionais privados gerou uma reação divergente intramuros no segmento das particulares. No caso das IES lucrativas e sem fins lucrativos, os requisitos tornaram-se bem mais flexíveis ao longo do processo legislativo. A barganha poderia ocorrer por meio de duas opções: ou concessão exclusiva de bolsas integrais ou reduzi-las, de forma significativa, e usar a receita bruta como parâmetro para a concessão de bolsas parciais (50% e 25%). Ademais, a adesão

³³³ Ver a este respeito: Lei nº 11.096 de 13.01.05 e Decreto nº 5.493 de 18.07.05, que a regulamentou.

³³⁴ Em investida mais recente das IES privadas, na revista mensal Educação Superior publicada pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo de abril de 2006, há uma matéria na qual a ABMES critica a pouca abrangência do programa e afirma que a proposta é a renegociação dos débitos previdenciários e fiscais em até 240 meses em troca de um maior número de bolsas. Em outras palavras, pretendia-se com a barganha que o governo federal criasse um Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) a fim de regularizar os débitos de suas associadas junto à União, devido à falta de recolhimento de tributos e contribuições junto a Secretaria da Receita Federal e a Previdência Social. Segundo estimativas da entidade, o PROUNI II poderia atender mais de 1 milhão de estudantes.

³³⁵ De acordo com o presidente da ABMES tornava-se necessário uma contrapartida por parte dos estudantes beneficiados pelo programa. O Secretário Executivo do MEC quando foi interpelado sobre o tema, na reunião promovida pela ABMES, em 14.09.04, não se mostrou contrário, mas, afirmou que o serviço voluntário deveria estar vinculado ao processo educativo, exemplificando os programas de alfabetização, de educação continuada e de jovens e adultos.

voluntária deu o poder de escolha às IES, baseado no cálculo das vantagens econômico/financeiras frente à desoneração fiscal. Por sua vez, as regras para as entidades beneficentes de assistência social, ainda que tenham sido amenizadas durante o trâmite no Congresso Nacional, em termos comparativos, foram bem mais rigorosas. A adesão ao programa e a concessão de bolsas integrais são obrigatórias para que o certificado junto ao CNAS seja conservado. As demais modalidades de gratuidade (bolsas parciais e programas de assistência social) podem ser usadas para compor o total de 20% da receita bruta, o que torna o comprometimento do faturamento é bem mais expressivo.

Diante das críticas pertinentes sobre as dificuldades financeiras que vivem os alunos pobres, que não se resolvem na ausência de pagamento de mensalidades, o MEC passou a conceder, a partir de 2006, uma bolsa de permanência para as despesas de transporte, alimentação e material didático aos beneficiários que estudam em tempo integral. Esse programa complementar de bolsas de estudos foi concebido com recursos orçamentários do Ministério da Educação.

A bolsa permanência foi regulamentada pela Portaria nº 569, de 23.02.06 na qual se definiu o valor de R\$ 300,00 a título de transferência orçamentária do MEC aos estudantes bolsistas integrais do PROUNI destinada ao custeio das despesas educacionais. Estas estão restritas aos alunos que estivessem matriculados nos cursos com no mínimo de seis semestres de duração e carga horária igual ou superior a 6 horas diárias. Além disso, a portaria limitou os cursos os quais os estudantes poderiam ser contemplados. São eles: agronomia, ciências da computação, enfermagem, engenharias, farmácia, fisioterapia, informática, medicina, odontologia e veterinária. A restrição por cursos do acesso à bolsa permanência foi revogada pela Portaria MEC nº 1.515, de 31 de agosto de 2006.

Apesar da inovação no financiamento à demanda privada, coloca-se uma questão que precisa ser debatida: estes recursos não poderiam ser aplicados, com maior efetividade, em instituições públicas federais? A questão soa ingênua aos olhos dos que defendem o atual modelo de controle das finanças públicas baseado no superávit primário.³³⁶ Afinal, não se cogita em contrariar a atual lógica de ação do setor público e, além do mais, o programa

³³⁶ Sobre a lógica das finanças públicas baseada no superávit primário e sua relação com a renúncia fiscal no governo Lula, consultar: Carvalho; Lopreato (2005).

atende os interesses do setor privado, em evitar possível (inevitável?) queima de capital no setor decorrente da precária situação financeira de parcela dessas IES. No que diz respeito às finanças públicas, o impacto principal do programa é a redução da receita tributária. O valor da renúncia fiscal depende do nível de adesão e do tipo de instituição participante.³³⁷ No capítulo V, faz-se um exercício hipotético como tentativa de quantificar o impacto do PRO-UNI nos três tipos de IES. Nesse capítulo encontram-se demais informações sobre o programa como o tamanho do benefício fiscal, quantidade e distribuição das bolsas.

É importante frisar – corroborando parcialmente com a crítica essencial ao programa defendida pelo ANDES-SN e pela ANDIFES – que há uma transferência de recursos do segmento público ao privado, à medida que a arrecadação do IRPJ faz parte da composição das receitas vinculadas, o que, todavia, não é verdadeiro para as contribuições, cujo impacto não interfere nas verbas vinculadas, mas, por suposto, afeta a arrecadação previdenciária. A isenção do imposto sobre a renda concedida a um número elevado de IES pode levar a uma queda substantiva no valor do fundo constitucional dedicado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público, já reduzido pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU).³³⁸

No entanto, esse mecanismo que beneficiou a oferta, repercutiu na inclusão de estudantes oriundos das camadas mais pobres, ou seja, desempenhou o duplo papel de contemplar a demanda e a oferta. Estudos de caso realizados na PUC de São Paulo³³⁹ e ao que tudo indica na PUC do Rio de Janeiro³⁴⁰ com o intuito de captar a percepção dos beneficiários sobre o programa chegam à mesma conclusão. Em pese as dificuldades enfrentadas, a

³³⁷ Segundo divulgadas pelo MEC, em 2005, 1.142 instituições particulares aderiram ao programa, que constitui 59% do total, em 2006, foram 1.232, representando 61% do segmento privado, que equivale um aumento de 8%.

³³⁸ A proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 277/08 foi aprovada e transformada em EC nº 59/09 que dispõe sobre a extinção da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para a educação. Com o fim da DRU, segundo informações do MEC, haverá cerca de R\$ 9 bilhões a mais por ano em seu orçamento. A redução será gradativa ao longo de três anos, a partir de 2009, até sua completa extinção em 2011. Neste documento, destaca-se ainda a retomada do uso de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

³³⁹ Consultar estudo detalhado desenvolvido por Costa (2010). Nessa pesquisa, os entrevistados destacam, dentre outros desafios, a necessidade de ampliar o número de bolsas permanência.

³⁴⁰ Ver a pesquisa desenvolvida por Carvalho, J. (2007). Embora o pesquisador não tenha feito referência ao nome da IES objeto do estudo de caso, presume-se que se trata da PUC do Rio de Janeiro pela descrição das características institucionais e pelo vínculo profissional que ele estabelece junto à Universidade.

“fala” dos bolsistas foi no sentido de enaltecer o papel do PROUNI “*como porta de entrada a um universo acadêmico até então distante*” (Costa, 2010, p. 116).

O último instrumento de financiamento à demanda privada configurou-se no formato de empréstimos para pagamento das mensalidades escolares. O **crédito educativo**, nos moldes do proposto pelo BIRD, com anuência da ABMES, da ABRUC e do CRUB, tornou-se a opção preferencial adotada pelo governo antecessor. O FIES foi reformulado em nome de sua solvência, ampliando as exigências à adesão dos estudantes. Já a meta de atingir 30% do alunado das IES particulares definida no PNE foi vetada em virtude da interferência dos atores das pastas econômicas.

O governo Lula retomou essa questão na sua plataforma política quando propôs substituir o modelo vigente do FIES por um novo Programa Social de Apoio ao Estudante, que levaria em conta critérios de carência dos candidatos e de qualidade comprovada da IES e dos cursos. No documento aprovou-se o incremento do crédito educativo, cuja meta numérica era a mesma vetada pelo Presidente da República no PNE, ou seja, 396 mil estudantes. Esse posicionamento também foi defendido pelo Ministério da Fazenda no primeiro ano do novo governo, por entender que os empréstimos a estudantes de baixa renda com taxas subsidiadas permitiria ampliar o acesso a custos mais reduzidos para o governo federal.³⁴¹

No entanto, o tema não foi contemplado nem no documento do MEC (2004), nem nas três versões do anteprojeto, tampouco no projeto de lei de reforma. A Lei ordinária promulgada em 2001 durante o governo anterior sofreu inúmeras modificações em prol da ampliação do acesso. Dentre elas, destaca-se a redução significativa da taxa de juros de 9% a.a. para 3,5% a.a., específica aos contratos de financiamento de cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia, sendo que para os demais, a taxa de juros também caiu a 6,5% a.a. Essas regras tornaram-se válidas nos contratos celebrados a partir de 1º de julho de 2006.³⁴² Essa diferenciação teve como intuito priorizar à formação de professores e de tecnólogos.

³⁴¹ Ver a este respeito: Ministério da Fazenda (2003).

³⁴² Consultar: Resolução nº 3.415 de 13.10.06 do Banco Central do Brasil sobre o FIES.

A inovação no financiamento estudantil deu-se pela articulação entre os dois instrumentos, ou seja, a legislação procurou criar laços de complementariedade entre o FIES e o PROUNI. O Projeto de Lei do PROUNI estabelecia para as IES uma relação obrigatória entre a concessão de bolsas de estudos e o crédito educativo, já que somente os estabelecimentos aderentes ao programa poderiam se credenciar no FIES. Na Medida Provisória, a redação foi atenuada ao definir a prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no empréstimo estudantil às instituições que participassem do programa. A substituição da palavra com significado de proibir para dar precedência materializou a possibilidade de escolha pelas IES em participar do FIES, independente da adesão ao PROUNI. A Lei validou a MP, mas fez questão de especificar que a prioridade de acesso ao FIES seria para as instituições “de direito privado”.³⁴³ O acréscimo serviu para explicitar, de forma redundante, que apenas as IES de direito privado teriam acesso aos dois programas de incentivo à demanda. Neste ínterim, foi expedida a Portaria do MEC nº 2.729, de 8 de agosto de 2005, que dispôs sobre a oferta de empréstimos estudantis, sendo que o primeiro lugar no rol de prioridades estava reservado aos estudantes beneficiários de bolsas parciais de 50% do Programa Universidade para Todos. Na Portaria Normativa nº 2, de 31 de março de 2008, determinou-se que a concessão de crédito ficaria sujeita à avaliação positiva do curso no SINAES. Ademais, o documento definiu os cursos prioritários e permitiu como garantia do pagamento do empréstimo alternativa à fiança o desconto em folha de pagamento.

O financiamento da demanda no governo Lula caracterizou-se pela articulação e complementariedade entre o PROUNI e o FIES, sendo que o primeiro assumiu centralidade na política pública, restando ao financiamento estudantil, instrumento consolidado de estímulo à demanda privada, o papel de coadjuvante.

III.4. Considerações Finais

O período compreendido pelo primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi marcado por um modelo de baixo crescimento, taxas de juros elevadas, câmbio

³⁴³ Conforme estabelecido pelo inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e art. 7º -A da lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, incluído pela Lei nº 9.870, de 23.11.1999.

apreciado e alto superávit primário. A política fiscal vigente – traço de continuidade em relação aos dois mandatos de FHC – necessitava manter a Desvinculação das Receitas da União (DRU), e, ainda havia a pretensão explícita da equipe econômica em ampliar seu percentual. Na verdade, a lógica da sustentabilidade da dívida permaneceu ao longo da gestão de Lula, apesar da não renovação de acordos junto ao FMI. O objetivo de assegurar elevados superávits primários requeria a redução de gastos correntes e de investimento, e havia forte pressão dos atores governamentais das pastas econômicas para impedir qualquer acréscimo às verbas orçamentárias. Essa restrição engessou as possibilidades de expansão da rede federal, já que essa empreitada requeria um aporte mais significativo de recursos orçamentários. O estabelecimento de uma meta de gastos públicos em relação ao PIB – principal veto ao PNE – parece ter saído da agenda governamental no primeiro mandato, comprometendo as condições atuais e futuras de financiamento educacional. Por sua vez, a recuperação econômica mais sólida, a partir de segundo governo, possibilitou o atrelamento constitucional de uma meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, bem como a extinção da DRU para área a partir de 2009.

A formulação da política pública para educação superior foi gestada naquele ambiente desfavorável. A agenda educacional proposta ainda na campanha presidencial mostrava completa oposição à perspectiva de seu antecessor. No entanto, a concepção inicial foi se remodelando na medida em que surgiram os limites dados pela política macroeconômica e a pressão dos atores sociais no Congresso Nacional em reação às iniciativas governamentais. Ademais, a existência de políticas bastante estruturadas sob um arcabouço institucional sólido impediram grandes transformações, até porque o custo do abandono das políticas consolidadas era demasiado elevado, com fortes repercussões de cunho eleitoral. Essas três forças combinadas são elementos explicativos poderosos do movimento de continuidade da política pública.

Em todos os sete pilares constitutivos da política educacional edificados durante a gestão de FHC, mas, sobretudo, nos nexos e nas interfaces junto aos dois eixos centrais da tese – a expansão e o financiamento da educação superior – há inúmeras evidências da perenidade no processo decisório. Um primeiro exemplo disto é a autonomia plena. Nos moldes concebidos pelos atores estatistas em sintonia com a UNESCO e em forte contraste com a

perspectiva de seu antecessor e do Banco Mundial, a proposta ficou submetida a um grande impasse que impossibilitou sua concretização.

A política de flexibilização curricular foi um elemento explícito de continuidade, tanto na concepção como na concretização. Já a formação de professores apresentou um aspecto de continuidade dado pelos incentivos do PROUNI e do FIES, mas, ao mesmo tempo, a mudança veio através do Programa Pró-licenciatura que foi redirecionado ao segmento público. Por sua vez, a centralização burocrática foi particularmente contraditória para um governo oriundo dos movimentos sociais. Isto fica evidente, por um lado, nas tentativas de construção de uma interface com a sociedade, nem sempre bem sucedidas, e, por outro lado, na exacerbação do aparato regulatório direcionado ao segmento privado, que foi relaxado pela atuação eficiente de seus *lobbys* junto ao Congresso Nacional.

A pretensa ruptura de um modelo avaliativo desarticulado e focalizado no aluno traduzido no Provão e sua substituição por sistema articulado e focado na avaliação interna das próprias instituições através do SINAES, na verdade, mostrou que a concepção original foi dando lugar à ênfase nos critérios de comparação e de “ranqueamento” que caracterizaram o Provão, sendo aplaudido pelo BIRD, mas sujeito a críticas das mais diversas pelos atores sociais.

No que tange à expansão da oferta, objeto central de análise, a diversidade de cursos e a diferenciação institucional que foram estimuladas pelo governo FHC, sob a aprovação do BIRD, da UNESCO e dos atores defensores dos interesses das IES privadas, foram duramente criticadas na gestão Lula, contudo, permaneceram no espectro da ação estatal, a despeito das tentativas de restringir sua expansão, como ocorreu com os Centros Universitários. No caso da demanda, não houve resistência, pois o ENEM consagrou-se como alternativa aos exames vestibulares e as políticas afirmativas compunham a agenda herdada que foi formulada e materializada em iniciativas institucionais, cujas resistências no Congresso Nacional e no próprio meio acadêmico público inviabilizaram a conversão em norma jurídica.

Quanto ao financiamento da União ao segmento federal, as mesmas restrições permaneceram no horizonte da política educacional, que impediram a materialização dos anseios dos atores estatistas, em especial, a definição de um percentual mínimo do PIB, a

sub-vinculação, a criação de fundo específico e a retirada dos inativos das verbas vinculadas desde que os recursos fossem assegurados pelo Tesouro Nacional.

A resposta mais adequada à indagação contida no título da tese é o uso da conjunção aditiva “e”. Isto é, se, por um lado, há um contingente de evidências que levam a conclusão de que a gestão de Lula para a educação superior é marcada pela continuidade e, neste caso, com forte aproximação da agenda do Banco Mundial; por outro lado, é possível identificar fortes elementos de ruptura tanto na expansão como no financiamento.

A política de expansão de vagas na educação superior alimentada pelo financiamento estatal apresentava uma dupla face. O traço de continuidade encontra-se na manutenção do crescimento do segmento privado por meio da sustentação financeira de estabelecimentos com a criação do PROUNI, cuja medida foi antecipada às iniciativas de reforma mais ampla do sistema, em consonância com a visão do BIRD e contemplando os interesses das IES privadas. O financiamento ao programa foi proveniente de três caminhos: a renúncia fiscal em troca de bolsas de estudos aos estudantes carentes e o uso do crédito estudantil como medida complementar. Em outras palavras, asseguravam-se recursos indiretos ou empréstimos, a custos bem mais baixos. Não é à toa que os atores das pastas econômicas foram defensores incondicionais do programa. A tríplice aliança entre três pilares da política pública – financiamento da demanda, a continuidade no ritmo de expansão e a avaliação da oferta particular – constituía a base das recomendações do BIRD aos países em desenvolvimento. A exceção ficou por conta do programa de bolsas de estudos não muito bem visto pelo banco, devido ao impacto financeiro nas contas públicas, ainda assim, reconhecia-se que a renúncia fiscal envolvida é muito inferior aos recursos dispendidos em suas congêneres públicas. A concessão de bolsas de estudos a alunos carentes por intermédio do PROUNI associada à transferência orçamentária para bolsas permanência embora reforçassem o caminho pelo segmento privado mudaram a lógica de mercado, na medida em que promoveram o acesso das camadas mais pobres sem contrapartida ou contraprestação de serviços.

Porém, o traço mais marcante de ruptura foi a decisão de colocar o segmento federal como protagonista do processo expansivo da educação superior. Entre 2003 a 2006, a concepção saiu do plano da retórica através do Programa Expansão Fase I com a criação de

universidades públicas e a construção de novos campi no interior dos Estados. Em 2007, a iniciativa de maior monta centralizava-se no REUNI, que abrange à semelhança do PROUNI, a combinação de expansão e financiamento. Sua concretização vem modificando o padrão de incremento de vagas com o intuito de considerar não só o aspecto quantitativo absoluto em nome do acesso e da permanência, mas também, a redução das desigualdades educacionais, a ocupação de vagas ociosas nos cursos noturnos, dois outros aspectos da política de expansão que vinham sendo relegados ao segundo plano.

No âmbito do REUNI, essa ruptura torna-se mais evidente à medida que são criadas condições para absorver estudantes provenientes das camadas sociais mais pobres que estão em busca de ascensão social. O questionamento acerca da validade do ensino gratuito saiu da agenda pública e com a criação do PNAES passou a ser possível subsidiar a permanência do alunado atingido pelas ações afirmativas das IFES. Esta concepção em dissonância ao receituário do BIRD contemplou os interesses dos atores estatistas e alterou o modo como, desde longa data, tem se pensado a expansão da educação superior no País, com o Estado se lançando novamente como protagonista das principais ações na área.

CAPÍTULO IV – IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EXPANSÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR (1995-2008)

IV.1. Introdução

Este capítulo analisa os dados físicos do sistema de educação superior durante o período compreendido entre 1995 e 2008, procurando explicitar as principais semelhanças, assim como as singularidades dos dois subperíodos estudados. Neste sentido, o texto irá explorar a implementação da política educacional para o nível superior, no que tange ao seu eixo central e elemento dinâmico, isto é, o processo de expansão.

A despeito dos cientistas políticos e estudiosos em políticas públicas considerarem a implementação como a última etapa do processo decisório, esta fase ocorre simultaneamente à formulação da política pública e também sofre influência dos atores participantes do processo de elaboração legislativa. Sendo assim, a divisão esquemática serve apenas para permitir a visualização quantitativa dos dados referentes à expansão e ao acesso.

Optou-se por apresentar os dados quantitativos dos dois mandatos presidenciais em um único capítulo de modo a permitir a comparação entre eles quanto à trajetória expansiva de matrículas, vagas, conclusões, instituições e cursos nos estabelecimentos federais e privados. A fim de possibilitar uma avaliação aprofundada do ciclo político inaugurado pelo governo Lula, torna-se necessário extrapolar o período atinente ao primeiro mandato e chegar até 2008, o último ano em que o Censo da Educação Superior foi divulgado.³⁴⁴ O texto procura estabelecer a relação entre o comportamento dos dados físicos e a política pública direcionada à educação superior, delineada nos dois capítulos anteriores.

O capítulo divide-se em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, o objetivo é traçar, de forma breve, a trajetória da educação superior

³⁴⁴ O escopo de análise da tese concentra-se no segmento federal e no segmento privado e suas duas vertentes (lucrativo e não lucrativo). Estes correspondem ao sistema de educação superior de competência do governo federal representado pelo Ministério da Educação no que tange à formulação política, ao financiamento, à regulação e à avaliação, bem como à oferta educacional oficial. Os dados brutos dos segmentos federal, privado e suas vertentes - a lucrativa e a sem fins lucrativos - encontram-se no Anexo Estatístico. Devido a sua mínima importância tanto como poder explicativo da política pública como em termos quantitativos, as faculdades integradas não serão analisadas separadamente.

brasileira, entre 1960 a 1994, de modo a evidenciar a conformação do sistema educacional, bem como os limites e possibilidades existentes de intervenção estatal. Em seguida, o texto procura examinar como os elementos da agenda pública foram materializados, ao longo dos oito anos do governo FHC, na evolução quantitativa dos segmentos federal e privado. Na terceira seção, a abordagem é a mesma, no que diz respeito aos seis anos do governo Lula, estabelecendo-se a comparação entre as duas gestões quanto ao padrão de crescimento vigente, e, portanto, seus elementos de continuidade e ruptura.³⁴⁵

IV.2. Breve Nota sobre a Evolução da Educação Superior no Brasil

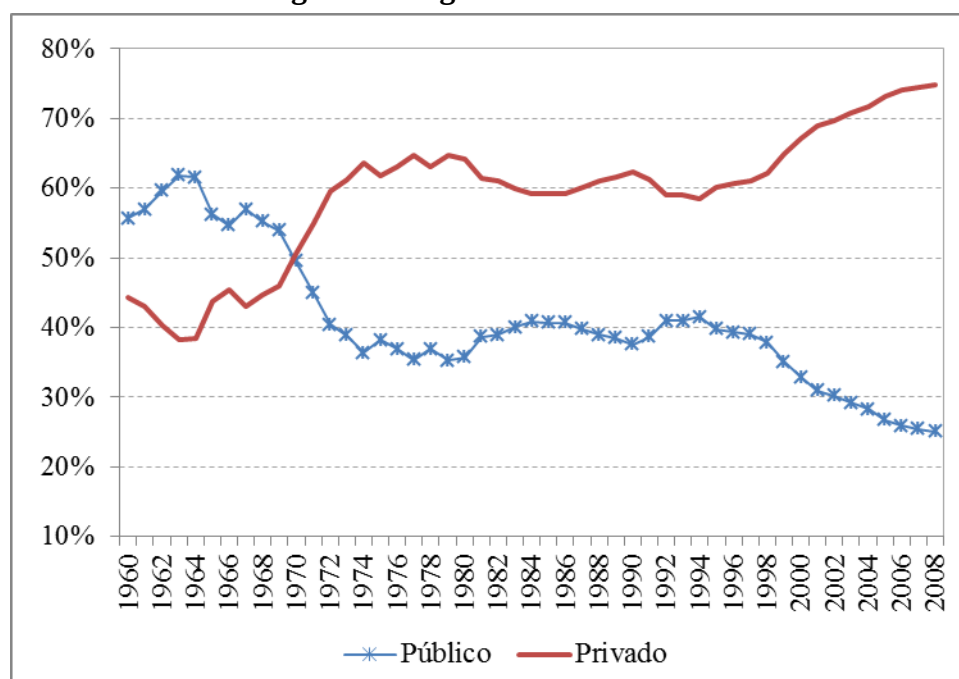
A análise quantitativa do período em tela não pode desconsiderar a trajetória da história recente da educação superior brasileira, sob a pena de impossibilitar a compreensão acerca do perfil do sistema educacional de nível superior, bem como dos limites e dos desafios à intervenção estatal diante. Portanto, faz-se necessária uma ligeira digressão com o intuito de delinear a dimensão desse sistema adquirida nesse período.

Em 1960, quando a educação superior não chegava a 100.000 alunos, aconteceu um primeiro surto expansivo de matrículas, entre 1960 a 1967, cujo crescimento médio foi de 12,5% a.a. As taxas de crescimento nos segmentos público e privado foram semelhantes, com leve predomínio do primeiro, inclusive, em termos relativos. Nesta época, o fato histórico mais marcante foi, sem dúvida, a Reforma Universitária que teve origem em 1968 durante o regime ditatorial militar. Conforme demonstrado em estudo desenvolvido por Carvalho (2002), entre 1968 e 1974, o ciclo expansivo foi bem mais intenso, impulsionado pelo governo federal e embalado pelo milagre econômico, o que levou à extraordinária expansão em torno de 24% a.a. Todavia, houve uma profunda assimetria nas taxas de crescimento. Enquanto o segmento público ampliou o número de alunos matriculados em torno de 16% a.a., a rede particular apresentou um acréscimo impressionante de 31% a.a. No Gráfico I é possível perceber a reversão definitiva da supremacia de matrículas em estabelecimentos públicos em prol das instituições privadas em 1970. A partir de meados da década, a desace-

³⁴⁵ As taxas de crescimento foram anualizadas de modo a permitir a comparação entre períodos diferentes. Destaca-se que os dados do ano de 1994 foram usados apenas para propiciar o cálculo da taxa de crescimento ocorrida no primeiro ano do governo FHC.

leração das taxas de crescimento de ambas as redes associada ao arrefecimento do boom econômico, refletiu no acréscimo anual de matrículas em torno de 7%. Já entre 1980 e 1994,³⁴⁶ período que compreende desde o ocaso da ditadura militar ao processo de redemocratização, o segmento privado apresentou baixo incremento das matrículas tendo, inclusive, queda absoluta inédita em 1981, 1984/85 e 1991/92, enquanto o segmento público continuou crescendo a taxas módicas. Portanto, não é exagero dizer que o traço distintivo desse último período foi a estagnação da educação superior, marcada pelo crescimento negativo de sua rede predominante.

Gráfico I. Participação das matrículas de graduação presencial na Educação Superior, segundo categoria administrativa



Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

Em trinta e cinco anos, a educação superior saltou de um patamar de menos de 100.000 para mais de 1.600.000 estudantes matriculados, quase 1.000.000 no segmento par-

³⁴⁶ A época foi demasiado turbulenta, uma vez que foi marcada pela instabilidade econômica com baixo crescimento e pelo retorno do processo inflacionário, bem como pela crise da dívida e pelo Plano Collor.

ticular. Não obstante essa nova dimensão assumida pelo ensino de terceiro grau no Brasil permanecia o desafio de promover a saída do estado de estagnação em que este se encontrava, e, ao mesmo tempo, resolver o problema crônico da baixa taxa de escolaridade líquida. A despeito da extraordinária expansão, a educação superior nacional, em meados da década de 90, enquadrava-se em um sistema de elites, visto que menos de 6% da população na faixa etária entre 18 a 24 anos encontrava-se até então matriculada.³⁴⁷

A seguir, o texto procura compreender a trajetória da educação superior ocorrida ao longo do mandato de Fernando Henrique Cardoso no que diz respeito à expansão da oferta e ao acesso à demanda tanto nas Instituições Federais (IFES) como em suas congêneres particulares (IES).

IV.3. Expansão no Governo FHC (1995 a 2002)

A chegada ao poder de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, reverteu o quadro de estagnação e deixou a marca da retomada acelerada da expansão no nível superior que se fez acompanhar da estabilidade monetária instituída pelo Plano Real. Dentre os fatores explicativos para o fenômeno está o crescimento de matrículas e concluintes no ensino médio associado à recuperação da renda real nos primórdios do plano econômico resultante do arrefecimento do processo inflacionário, a despeito da queda na renda e no emprego ainda no primeiro mandato. Ademais, torna-se central para o entendimento deste movimento expansivo, sobretudo no segmento particular, a compreensão do rumo da política pública delineada na Lei de Diretrizes e Bases e no Plano Nacional da Educação. O *boom* de matrículas foi semelhante àquele oriundo da Reforma Universitária de 1968, cuja principal característica foi ampliar, novamente, a assimetria nas taxas de crescimento entre o segmento federal e o particular. Nos oito anos de mandato presidencial, as matrículas nas IFES cresceram a uma

³⁴⁷ A classificação elaborada por Martin Trow estabelece três categorias de sistema de educação superior, a partir da taxa de escolaridade líquida. Este indicador mede a relação entre o número de matrículas na faixa etária teoricamente adequada para frequentar este nível de ensino e a população nesta mesma faixa. Segundo as categorias definidas pelo autor, o sistema é dito de elite quando a taxa de escolaridade líquida é inferior a 15%. Um sistema de massas é aquele cuja escolaridade líquida varia entre 15% e 50%, enquanto, o sistema universal apresenta o indicador acima de 50%. Ver a este respeito: Trow (1973) e Trow (2005). Neste capítulo será usada também a taxa de escolaridade bruta cujo indicador expressa o percentual de matrículas totais na educação superior em relação à população teoricamente adequada para frequentar este nível de ensino. Na tese a faixa etária ficou delimitada entre 18 a 24 anos.

taxa anual média de 5% a.a., enquanto nos estabelecimentos privados o incremento foi mais que o dobro, 12% a.a. Em 1995, os 60% dos estudantes estavam matriculados em estabelecimentos privados, ao passo que no início do segundo mandato de FHC, em 1999, estes recuperaram a posição relativa alcançada em 1979, e, partir de então, o diferencial foi anualmente ampliado e alcançou, em 2002, a marca relativa de 70% dos alunos. Por sua vez, o segmento federal que detinha 21% de matrículas no 1º ano da gestão de FHC perdeu participação e, em 2002, conservou apenas 15% do alunado. (Gráfico I e Tabela I).

Tabela I. Taxas anuais de crescimento da Educação Superior – variáveis selecionadas

Categoria Administrativa	Matrículas		Cursos		Instituições		Concluintes	
	1995-2002	2003-2008	1995-2002	2003-2008	1995-2002	2003-2008	1995-2002	2003-2008
Público Federal	4,9%	3,2%	7,8%	5,7%	3,1%	4,1%	6,6%	2,8%
Privado Total	12,1%	7,8%	14,3%	11,9%	10,8%	5,7%	9,0%	11,7%
- Lucrativa*	24,7%	11,7%	28,5%	14,2%	28,8%	5,8%	17,9%	14,0%
- Não Lucrativa*	9,6%	2,6%	10,3%	8,4%	-5,8%	5,5%	10,1%	8,7%

Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

* A separação entre IES lucrativas e não lucrativas passou a existir em 1999.

Se a supremacia de matrículas provenientes da iniciativa privada não foi uma novidade, o traço marcante no período foi, sem dúvida, a discriminação no interior do segmento particular. Até então, as IES eram consideradas entidades sem fins lucrativos para efeitos jurídicos e em virtude disso recebiam o benefício da renúncia fiscal.³⁴⁸ Os critérios mais rigorosos de concessão de imunidade tributária fizeram com que algumas IES já existentes assumissem caráter mercantil e provocaram o surgimento de estabelecimentos empresariais. O resultado foi nova assimetria na evolução quantitativa, uma vez que o segmento não lucrativo cresceu a uma taxa média anual de 10% e o de capital mercantil a uma taxa próxima a 25% a.a. (Tabela I). Com isso, em apenas três anos as participações foram inver-

³⁴⁸ Ver a este respeito o art. 2º do Decreto nº 2.306/97, cujo teor já foi abordado no capítulo II. A separação entre as IES não lucrativas e lucrativas passou a constar do Censo da Educação Superior apenas a partir de 1999. Nele, as primeiras aparecem reunidas em seus três tipos: confessionais, comunitárias e filantrópicas e as últimas são denominadas de particulares. Para fins deste trabalho, as primeiras são designadas por não lucrativas ou sem fins lucrativos, enquanto para as segundas são usados como sinônimos os termos lucrativas, empresas educacionais e estabelecimentos mercantis.

tidas: em 1999, 58% estudantes estavam em IES não lucrativas e 42% estudavam nas lucrativas e, em 2002, 48% e 52%, respectivamente.

Não obstante as inovações da gestão de FHC no que concerne à modalidade de cursos, tema que será tratado a seguir, as matrículas presenciais de graduação permaneceram com ampla supremacia, 98%, em 2002, sendo que parcela ínfima está matriculada em cursos sequenciais e a distância. A explicação reside na preferência do alunado por essa modalidade reconhecida como a mais adequada tanto para o acesso diferenciado ao mercado de trabalho como para a continuidade dos estudos por meio da pós-graduação.

Em que pese o crescimento da demanda potencial e a melhoria das condições sociais das famílias após a estabilidade econômica, acompanhados do acréscimo nos requisitos de escolaridade superior pelo mercado de trabalho, é importante enfatizar que o surto expansivo, após longo período de retração, foi fortemente incentivado pelo governo federal com a chancela do Conselho Nacional de Educação (CNE) no que tange à abertura de novos cursos em estabelecimentos isolados e a criação de instituições. Por sua vez, a iniciativa privada, sobretudo, a de cunho mercantil, aproveitou-se dessa janela de oportunidades propiciada pela demanda reprimida e pela ação estatal favorável.

Para compreender esse novo surto expansivo, torna-se necessário recuperar os elementos essenciais da agenda governamental e observar de que modo e em que medida eles foram apropriados e materializados pelo conjunto de instituições. No primeiro plano, a análise concentra-se nos pontos referentes ao estímulo à oferta: a diversificação de cursos; a diferenciação institucional; a expansão dos cursos noturnos e a redução das desigualdades regionais. No segundo plano, serão tratadas as questões relativas ao estímulo à melhoria do acesso à demanda, seja por intermédio de novas formas de ingresso seja pelo uso de políticas afirmativas. A evolução numérica de cursos presenciais de graduação mostrou-se impressionante, suplantando o movimento de estudantes, impulsionada tanto pela flexibilidade curricular como pela exigência de formação em nível superior do corpo docente da educação básica. Entre 1995 a 2002, o segmento federal apresentou aumento na oferta de cursos em torno de 8% a.a., superado pelo segmento privado, cujo acréscimo foi de 14% a.a. O desta-

que ficou por conta do segmento mercantil, que apresentou, entre 1999 e 2002, um crescimento médio de 28,5% a.a. (Tabela I).

No entanto, em uma observação mais apurada é possível visualizar estratégias de crescimento diversificadas dos estabelecimentos de ensino, à medida que a ação estatal permitiu ampliar o leque de possibilidades institucionais. Em virtude da autonomia para abertura de novos cursos e da tradição de suas instituições, a configuração do segmento federal permaneceu com a grande maioria dos cursos de graduação presenciais sob o modelo universitário, inclusive, ocorreu aumento de escala significativo, já que o número médio de cursos por universidade passou de 31, em 1995, para 47, em 2002. Dada a concentração em estabelecimentos de grande porte, a média desse indicador para o conjunto das IFES permaneceu ao redor de 30 cursos por instituição.

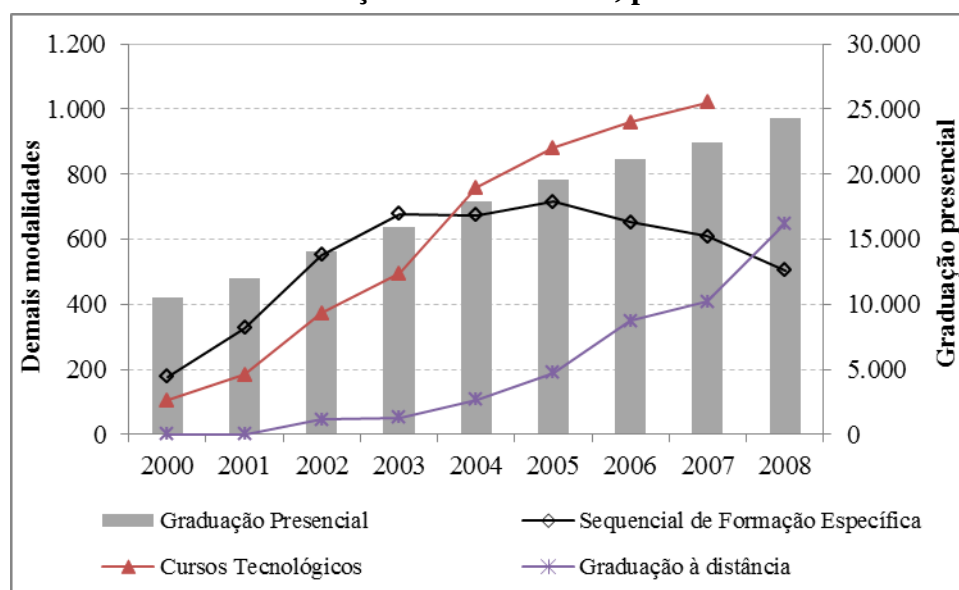
O segmento não lucrativo adotou estratégia semelhante àquela do federal, no qual 65% dos cursos eram ofertados por universidades. Os poucos centros universitários sem fins lucrativos ampliaram sua oferta em ritmo acelerado, chegando, em 2002, a 22 cursos por instituição. No entanto, como o restante estava pulverizado em estabelecimentos de pequeno porte, a média do indicador chegou, em 2002, a 12 cursos por instituição.

Já o segmento mercantil adotou tripla estratégia. Este conservou a maior parcela dos cursos em estabelecimentos de pequeno porte isolados, ou seja, o crescimento deu-se de modo extensivo, tendo pouco menos de 5 cursos por instituição. Além disso, a autonomia para criação de cursos levou ao crescimento intensivo em escala no pequeno grupo de universidades lucrativas semelhante ao ocorrido nos outros dois segmentos. Por sua vez, os Centros Universitários lucrativos passaram a deter 14% dos cursos do segmento, porém a escala foi ligeiramente alterada, em torno de 17 cursos por instituição.

Ainda que o formato tradicional de cursos de graduação tenha predomínio amplo na educação superior, ainda que ofertado sob os novos modelos institucionais, a **diversificação de cursos e de programas** defendida e concretizada pelos atores governamentais, com amplo apoio dos representantes das IES privadas, pode ser vislumbrada por meio do surgimento e/ou ampliação de cursos: a) sequenciais; b) tecnológicos; c) a distância.

A inovação defendida de forma recorrente pelo Ministério da Educação como solução para incrementar a oferta educacional com brevidade tratava-se dos **cursos sequenciais**. Sob duas formas, de formação específica e de complementação de estudos, esse modelo pós-secundário, nos moldes da oferta oriunda dos *community colleges* americanos, atraiu, inicialmente, o interesse do segmento privado devido à débil regulamentação, à flexibilidade curricular e a sua curta duração, que se traduziram em cursos baratos destinados a uma nova demanda composta por estudantes oriundos de famílias mais pobres. Conforme o Gráfico II, os cursos sequenciais presenciais de formação específica mostraram crescimento impressionante, entre 2000 e 2002, contudo não tiveram capacidade suficiente para alterar o perfil tradicional da educação superior nacional, como pretendiam os burocratas do MEC, visto que, nesse ano, estes representavam ínfimos 4% do total de cursos.³⁴⁹

Gráfico II. Evolução do nº de cursos, por modalidade*



Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

(*) Em 2008, os dados para Centros de Educação Tecnológicos excluem aqueles não federais. Por isso, não foram reportados no gráfico.

³⁴⁹ As informações sobre essa forma não tradicional de curso passaram a fazer parte do Censo da Educação Superior apenas em 2000.

A oferta de **cursos de tecnologia** em nível superior não é uma inovação do governo em tela. Essa modalidade já vinha sendo ofertada pela rede federal através de um conjunto composto de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e de Escolas Técnicas vinculadas às universidades federais. É possível vislumbrar o acréscimo significativo desses cursos fornecidos pelos Centros de Tecnológicos federais, muito embora, para obter o número exato torna-se necessário levar em conta a oferta proveniente de outras modalidades institucionais.³⁵⁰ No entanto, o caminho escolhido para a diversificação foi permitir a expansão da oferta de cursos superiores de tecnologia sem a autorização prévia do MEC em Centros Tecnológicos privados. Estes despertaram o interesse do capital mercantil pela oportunidade em ampliar o mercado em novas instituições que prescindem da atividade de pesquisa. Os cursos tecnológicos tornaram-se atraentes tanto para os ofertantes como para os demandantes oriundos das camadas sociais de baixa renda em virtude de sua curta duração e voltados estritamente para a profissionalização. O formato tornou-se concorrente do modelo sequencial, porém se distinguiu dele pelo status do diploma equivalente à graduação presencial de nível superior. Conforme se visualiza no Gráfico II, entre 2000 e 2002, o movimento foi ascendente sendo que mais de 100 cursos foram criados nessas IES.

Ainda que não seja novidade, o terceiro fruto da diversificação de cursos reside na oferta de **cursos não presenciais**. Apesar de ser uma das “meninas dos olhos” da política educacional de FHC e da inexistência de regulamentação na LDB/96 – o que poderia ser um motivo encorajador para a disseminação dessa modalidade – as IES demoraram a se adaptar à “novidade” devido ao elevado custo inicial dos pacotes tecnológicos e à necessidade de adaptações físicas exigidas na constituição dos polos presenciais. Os cursos a distância tiveram crescimento mais brando. Em 2002, havia somente 46 cursos registrados, sem qualquer representatividade estatística.³⁵¹ Vale lembrar ainda que os estudiosos sobre o tema são unân-

³⁵⁰ Para uma análise mais detalhada sobre o tema, remete-se a análise de Giolo (2006), acerca do crescimento dos cursos tecnológicos privados entre 1994 a 2004.

³⁵¹ As informações sobre essa forma não tradicional de curso passaram a fazer parte do Censo da Educação Superior apenas em 2002. Não há dados disponíveis por categoria administrativa ou organização acadêmica.

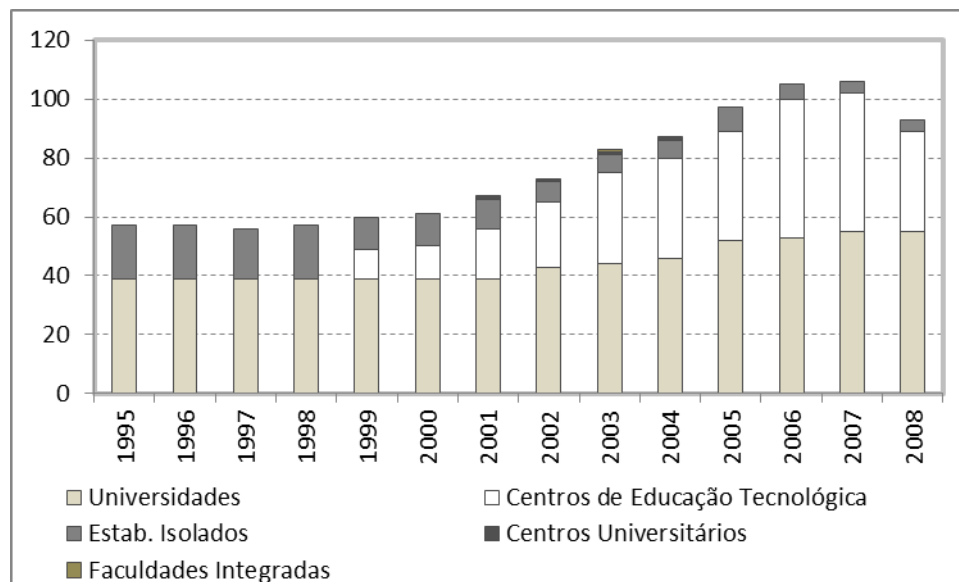
nimes em afirmar que os primeiros registros estatísticos sobre ensino a distância eram muito precários e, portanto, poderiam subestimar o crescimento ocorrido no setor (Gráfico II).³⁵²

No que tange às instituições, a política pública delineada ao longo dos oito anos defendeu que não havia necessidade de criação de novos estabelecimentos federais, sobretudo universidades, já que sua expansão deveria ocorrer de forma intensiva pelo aumento do número de alunos em sala de aula e pela oferta de cursos noturnos. Em consonância com o discurso, observa-se no Gráfico III que o número diminuto de IFES, menos de 80, teve um acréscimo de 3% a.a., bem abaixo da evolução das matrículas e cursos (Tabela I). Em face da ausência de uma política regular de concursos para contratação de professores, de modo a repor as aposentadorias deflagradas pela reforma previdenciária,³⁵³ o incremento de docentes foi inferior a 1% a.a. para o conjunto das IFES. Como se poderia esperar, nenhuma universidade federal foi criada até o último ano do segundo mandato, apesar do crescimento de matrículas, o que levou ao aumento de escala das universidades federais de cerca de 9.000 alunos por instituição para mais de 11.000, assim como o indicador aluno/professor em atividade passou de cerca de 8, em 1995, para próximo de 12, em 2002, nas universidades federais.

³⁵² Ver a este respeito: Dourado (2008) e Segenreich (2006).

³⁵³ Consultar a Emenda Constitucional nº 20/98 que modificou o sistema da previdência social e atingiu diretamente os professores estatutários das universidades federais quanto à ampliação da idade mínima associada ao maior tempo de contribuição.

Gráfico III. Evolução das instituições federais de educação superior, por organização acadêmica



Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

O conjunto das IFES, além das universidades, engloba as escolas técnicas/tecnológicas e as agropecuárias e os estabelecimentos isolados. Essas instituições de pequeno porte detinham, em média, 1.000 estudantes por instituição. O processo de crescimento deu-se de forma díspar. Os Centros de Tecnologia sofreram acréscimo considerável, conforme demonstrado no Gráfico III, de 10 para 22 estabelecimentos entre 1999 e 2002, a despeito do óbice legal à criação de novos centros,³⁵⁴ o que faz supor pela queda dos estabelecimentos isolados, no mesmo período, que estes foram transformados em CEFETs. A relação aluno/professor mostrou-se bastante heterogênea. Enquanto os Centros Tecnológicos apresentavam contingente discente por docente superior às universidades, no segundo grupo esse indicador oscilou muito e chegou, em 2002, a 5 alunos por professor ativo, mas, como esse grupamento tem menor representatividade, pouco influenciou a média do segmento.

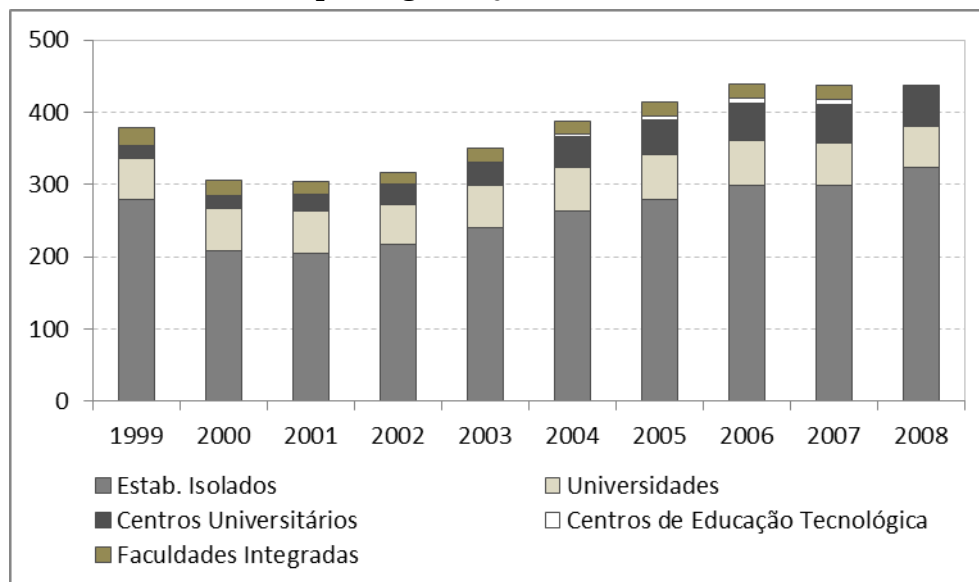
³⁵⁴ Vale lembrar que a Lei nº 8.948 de 08 de dezembro de 1994 permitiu a transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica. Já, a Lei n. 9.649 de 27 de maio de 1998, promulgada no governo FHC alterou o art. 3º dessa lei para acrescentar a seguinte limitação: “§ 5º A expansão da oferta da educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino”.

Por sua vez, o segmento privado – escolhido pelos atores governamentais como modelo mais adequado para conduzir a expansão da educação superior – teve um acréscimo acentuado de 11% a.a. de instituições, entre 1995 a 2002, porém o movimento das duas vertentes mostrou-se bastante divergente (Tabela I). O resultado foi fruto da **diferenciação institucional**, à medida que se normatizou a existência de estabelecimentos com finalidade lucrativa, e, simultaneamente, definiu-se um conjunto de critérios bem mais rigorosos que aqueles até então existentes para caracterizar as IES não lucrativas.

No que tange às entidades sem fins lucrativos, o Gráfico IV não deixa dúvidas acerca do movimento descendente do conjunto de um pouco mais de 350 estabelecimentos educacionais. O movimento corroborou com os dados da Tabela I que mostram queda média anual de cerca de 6% a.a., tendo em vista que uma parcela das IES não lucrativas mudou seu status para se configurar juridicamente como empresa educacional. Aquelas que permaneceram confessionais, comunitárias ou filantrópicas, todavia, cresceram em escala e o quadro docente foi ampliado em menor proporção (6% a.a.) que as matrículas (10% a.a.). As universidades passaram de 11.000, em 1999, para 15.000 estudantes por IES, em 2002 e a relação alunos por docente teve ligeiro acréscimo de 17 para 18, muito superior, em média, que suas congêneres federais. Observa-se que a redução numérica mais significativa ocorreu nos estabelecimentos isolados, visto que parte deles foi transformada em Centros Universitários ou em empresas educacionais. Nestes, o tamanho médio permaneceu bem reduzido e o indicador aluno/docente foi um pouco superior àquele observado nas universidades federais.³⁵⁵

³⁵⁵ É importante lembrar que a discrepância no indicador número de alunos por professor na ativa sugere uma maior eficiência do segmento privado em relação ao federal, conforme ventilado pelos atores governamentais ao longo dos oito anos da Presidência de FHC. No entanto, estes dados escondem o fato que os estabelecimentos isolados privados, ao contrário de seus congêneres federais que são, em sua grande parte, centros de referência, não desenvolviam projetos de pesquisa e extensão nem contavam com cursos de pós-graduação. Grande parte das universidades privadas ainda se envolve de forma incipiente na pesquisa e na pós-graduação, condições obrigatórias a partir da promulgação da LDB de 1996. Alguns estudiosos vêm se manifestando a favor da adoção de fatores de ponderação na análise do indicador número de alunos por professor a fim de que se leve em conta os estudantes de pós-graduação, bem como a diferença entre estes e os alunos de graduação (Corbucci, 2000). Essa questão veio à tona no governo Lula com a criação do REUNI.

Gráfico IV. Evolução das instituições privadas não lucrativas de educação superior, por organização acadêmica

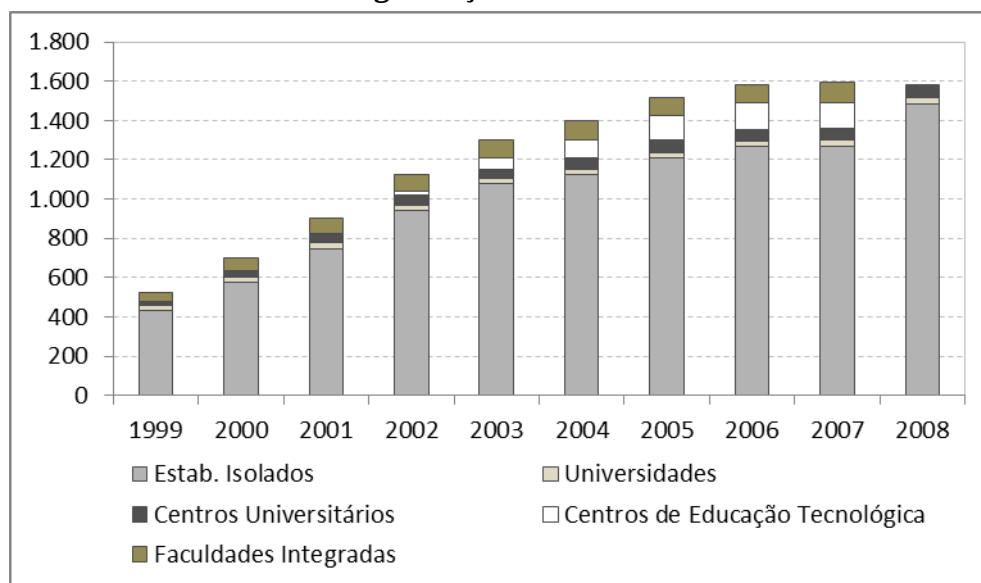


Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

No caso do segmento lucrativo aconteceu justamente o contrário. Composto por um pouco mais de 500 estabelecimentos de ensino, este herdou um conjunto de IES não lucrativas já consolidadas e aproveitou-se das inovações institucionais e de cursos para promover o incremento extraordinário de instituições entre 1999 e 2002, como é possível visualizar pelo Gráfico V, cuja taxa média anual foi de 29%, movimento mais intenso que de matrículas (25% a.a.) e de funções docentes (28% a.a.) (Tabela I). No modelo universitário houve uma variação quantitativa acompanhada da ampliação em suas dimensões, com acréscimo nos indicadores de cerca de 10.000 para 14.000 alunos por instituição e 19 para 20 estudantes por docente, relativamente próximos às suas congêneres sem fins lucrativos. Porém, o crescimento extensivo foi característica marcante dos empreendimentos lucrativos, cuja estratégia consistia em buscar novos mercados em estabelecimentos de pequeno porte, com menos de 500 alunos, e com um coeficiente aluno/professor em queda, sendo que, em 2002, chegou ao patamar das não lucrativas. Não é à toa que estes tiraram proveito da autonomia para criarem cursos tecnológicos em unidades especializadas e, desde então, surgiram os primeiros centros privados de educação tecnológica. Vale ressaltar que no último ano do

mandato de FHC, já havia o mesmo número de centros de tecnologia de origem mercantil que àqueles de propriedade da União, enquanto nenhuma entidade sem fins lucrativos foi criada sob esse formato no período (Gráfico II).³⁵⁶

Gráfico V. Evolução das instituições privadas lucrativas de educação superior, por organização acadêmica



Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

Aos dois formatos tradicionais – universidades e estabelecimentos isolados – acrescentou-se, no bojo do processo de **diferenciação institucional**, o surgimento dos Centros Universitários, outra novidade oriunda do governo FHC. Esse modelo alternativo surgiu com o intuito de servir como válvula de escape frente às dificuldades das IES particulares, sobretudo mercantis, em se adequarem às recentes exigências compatíveis ao padrão universitário. A autonomia conquistada por esse novo modelo institucional, a partir de 1997, que prescindia da pesquisa acadêmica e do corpo docente titulado e em dedicação plena, foi muito bem recebida por estas instituições como uma nova oportunidade de ampliar, em termos intensivos, sem autorização prévia do MEC, o número de cursos e matrículas. Não por acaso houve aumento significativo desse novo formato privado em três anos, levando-se em conta

³⁵⁶ Os Centros de Educação Tecnológica somente apareceram no Censo da Educação Superior em 1999.

seu ponto de partida inicial.³⁵⁷ Os recém-criados centros universitários mercantis superaram, em 2002, o número de universidades federais. Neles observa-se o incremento na escala média para 5.500 alunos por instituição e 18 alunos por professor. O segmento não lucrativo também se aproveitou dessa novidade para conversão de estabelecimentos isolados, sendo que os indicadores de escala foram muito próximos ao seu congênere mercantil. Já o segmento federal, onde a comunidade acadêmica mostrou-se bastante desfavorável a essa inovação, manteve-se a dicotomia entre o modelo universitário ou estabelecimento isolado.

Na conexão entre os eixos de **autonomia, expansão e qualificação do corpo docente**, sobreveio a obrigatoriedade definida pela LDB: a instituição para se credenciar como universidade deveria ter no mínimo um terço do corpo docente composto por mestres ou doutores,³⁵⁸ bem como um terço deveria se dedicar integralmente às atividades acadêmicas.³⁵⁹ Embora as exigências fossem válidas só para estabelecimentos universitários, estas serviram como indicadores de qualidade a serem seguidos pelas demais instituições.

Neste cenário, o crescimento por intermédio de novos formatos institucionais foi acompanhado do acréscimo da qualificação do corpo docente, cujas funções docentes com titulação passaram de pouco menos da metade para 56% em 2002.³⁶⁰ No caso das IFES, isto aconteceu, por um lado, devido à aposentadoria precoce de parte do quadro docente no bojo da reforma previdenciária implementada pelo governo FHC, já que parcela expressiva desses professores não detinha o diploma de mestrado ou doutorado. Por outro lado, deveu-se

³⁵⁷ É importante lembrar que os Centros Universitários passaram a constar do Censo da Educação Superior apenas a partir de 1999.

³⁵⁸ A qualificação docente passou a constar do Censo da Educação Superior a partir de 1999. A classificação dos professores consiste em: sem diploma de graduação, graduação, especialização, mestrado e doutorado. Para melhor visualização dos dados com vistas à interpretação da mudança legal definida pela LDB/96, os três primeiros foram agrupados no conjunto sem titulação e os dois últimos no conjunto com titulação. Embora seja um contrassenso a existência de professores que não concluíram o nível superior, faz parte ainda dos registros do INEP um número ínfimo e oscilante de casos sem representatividade estatística.

³⁵⁹ O regime de trabalho passou a constar do Censo da Educação Superior a partir de 1999. A classificação dos professores consiste em: horista, tempo parcial e tempo integral. Para melhor visualização dos dados com vistas à interpretação da mudança legal definida pela LDB/96, os dois primeiros foram agrupados no conjunto com dedicação parcial e o último com dedicação exclusiva.

³⁶⁰ No Censo da Educação Superior os dados encontram-se discriminados por número de funções docentes e não por número de professores. Quando o docente desempenha suas atividades sem dedicação exclusiva, este pode exercer mais de uma função docente. A fim de se ter uma visão mais abrangente deve-se levar em conta o total das funções docentes ativas e afastadas. Enquanto os primeiros estão em pleno exercício de suas atividades, os segundos ocupam postos administrativos ou burocráticos fora do âmbito educacional.

ao fato de que o diploma de pós-graduação *stricto sensu*, sobretudo doutorado, passou a ser o requisito mínimo exigido nos concursos públicos de provas e títulos. Com isso, a Tabela II mostra que a parcela de mestres e doutores passou de 67% para 71% em três anos.

Tabela II. Evolução das funções docentes em exercício e afastadas, por titulação* e categoria administrativa

Categoria Administrativa	Titulação					
	1999		2002		2008	
	Sem	Com	Sem	Com	Sem	Com
Público Federal	33,3%	66,7%	29,3%	70,7%	23,8%	76,2%
Lucrativa	63,6%	36,4%	53,1%	46,9%	51,7%	48,3%
Não Lucrativa	59,4%	40,6%	47,4%	52,6%	39,8%	60,2%

Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

(*) Sem titulação envolve aqueles sem diploma de graduação, com diploma de graduação e de especialização. Com titulação envolve aqueles com títulos de mestre e doutor.

O segmento particular seguiu os passos do segmento federal, porém, com menor intensidade, através da absorção dos doutores aposentados provenientes das IFES e de novas contratações, em sua maioria de mestres, já que, até então, o costume era empregar, no máximo, docentes com certificado de pós-graduação *lato sensu*. Em 2002, os subconjuntos das lucrativas e das não lucrativas já detinham 47% e 53% de titulados, respectivamente (Tabela II). Esse quadro foi reflexo da adaptação do segmento universitário, visto que ambos os segmentos superaram a determinação legal. Pode-se concluir que o conjunto das universidades, independente da categoria administrativa, já havia atingido com folga, em 1999, a determinação constante do artigo 52 da LDB/96, e a tendência foi ampliar ainda mais sua abrangência ao final do mandato de FHC.³⁶¹ Quanto ao regime de trabalho, visualiza-se a situação inversa àquela observada com a titulação. Enquanto, em 1999, 42% das funções docentes estavam regidas sobre contrato de tempo integral, em 2002, a parcela foi reduzida para 39%. Esta não é a realidade do segmento federal que já congregava a maioria absoluta daqueles em dedicação exclusiva (83%) e teve pequeno acréscimo de 1% (Tabela III). O

³⁶¹ As matrículas de mestrado cresceram, entre 1995 e 2002, à taxa média de cerca de 6% a.a., enquanto no doutorado o incremento das matrículas foi de 10%. Os dados foram retirados do Plano Nacional de Pós-Graduação (CAPES, 2003) e do Relatório de Gestão da CAPES (CAPES, 2009).

resultado derivou-se do elevado peso relativo do segmento privado, em especial o mercantil, que detinha parcela ínfima de professores em dedicação plena, sendo que, em 2002, a parcela chegou a 15%.

Tabela III. Evolução das funções docentes em exercício e afastadas, por regime de trabalho e categoria administrativa

Categoria Administrativa	Regime de Trabalho					
	1999		2002		2008	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral
Público Federal	17,3%	82,7%	15,9%	84,1%	14,2%	85,8%
Lucrativa	87,6%	12,4%	85,4%	14,6%	82,9%	17,1%
Não Lucrativa	83,1%	16,9%	81,9%	18,1%	78,9%	21,1%

Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

O segmento não lucrativo, ainda com melhor desempenho, também permaneceu bem abaixo do patamar mínimo determinado na LDB, com pequena variação de 1% no período. No que concerne às universidades, observa-se a mesma situação: por um lado, o segmento federal com ampla maioria do quadro docente em dedicação exclusiva e, por outro, o segmento privado, em suas duas vertentes, com parcela de professores bem inferior àquela condizente com a norma jurídica. Isto significa que a chegada de professores titulados não alterou o padrão de contratação vigente sob o formato de dedicação parcial ou horista.

No bojo da agenda governamental, além da diversificação de cursos e diferenciação institucional, outros elementos estavam presentes, tais como o incremento de matrículas noturnas e os movimentos de interiorização e desconcentração regional, que, embora não tenham sido contemplados por políticas específicas, podem ser observados no período de 1995 a 2002.

Um dos pontos centrais da agenda governamental envolvia a **desigualdade regional** das matrículas. Havia um consenso entre os atores governamentais e sociais da existência de concentração de estudantes na Região Sudeste em detrimento do Norte e do Nordeste, sendo tratado pelo MEC como outro obstáculo a ser superado. Isto ocorreu, pois na região

detentora do maior poder aquisitivo e dinamismo no mercado de trabalho suas instituições públicas (federais e estaduais) sólidas suscitaram grande interesse da demanda oriunda das demais regiões. Ao mesmo tempo, a estratégia de crescimento das privadas foi ampliar sua fatia de mercado, em especial no Estado de São Paulo, atraídas por uma procura reprimida crescente não contemplada pela educação oficial. Vale ressaltar que nessa região o setor privado tem representatividade bem superior à média nacional, isto é, em 1995, em torno de 74% estudavam em estabelecimentos privados, e, ao final do governo FHC, o percentual saltou para 81%.

O movimento de redistribuição das matrículas entre regiões ocorreu por intermédio da queda na proporcionalidade do Sudeste. Em 1995, a região detinha 55% das matrículas e no ano de 2002 foi responsável por cerca da metade dos estudantes nacionais. Esse movimento pode ser explicado, por um lado, pelo crescimento abaixo da média brasileira do Sudeste devido à rede particular já ter consolidado sua clientela na região, o que dificultou ampliar ainda mais sua atuação em termos regionais. Em contrapartida, houve pequeno acréscimo nas regiões Norte e Centro Oeste, as duas menos povoadas e com as menores participações na educação superior. A assimetria de incremento de matrículas em prol dessas duas regiões também partiu do segmento privado, tendo ocorrido na primeira em suas duas modalidades e na segunda, em especial, por parte das empresas educacionais. O Centro-Oeste tornou-se um grande polo de atração em face da expansão do agronegócio e o Norte recebeu a atenção do segmento particular em face de sua dimensão acanhada. Com isso, é possível perceber que, ao longo dos oito anos, a iniciativa privada se projetou em outras regiões do País, de maneira estratégica, em busca de novos mercados a serem explorados, cuja demanda estava demasiado reprimida.

Em que pese ter havido sensível desconcentração das matrículas, torna-se relevante comparar a distribuição dos estudantes com a populacional nas respectivas regiões para obter uma avaliação mais elaborada acerca da permanência ou não da desigualdade educacional no espaço. A discrepância mais nítida dá-se no Nordeste, onde os estudantes estão excessivamente sub-representados, uma vez que a região detém 28% da população brasileira, mas apenas 15% do total de matrículas. Na Região Norte, o cenário mostrou-se semelhante, pois a participação das matrículas era a metade da representatividade populaci-

onal, porém a diferença foi amenizada à medida que houve o processo expansivo. Como era de se esperar, o reverso da moeda encontrava-se no Sudeste, onde estão 42% dos brasileiros, e, apesar da queda da participação, a região contava ainda com cerca de 50% das matrículas. Em movimento oposto, o Centro-Oeste e Sul que já estavam sobre representados tiveram acréscimo mais que proporcional. Em outras palavras, a despeito do movimento de desconcentração, a desigualdade regional permaneceu como problema a ser equacionado pelo governo sucessor.

Outro movimento em termos de distribuição no espaço derivado do primeiro foi a incipiente **interiorização das matrículas**, que, embora não tenha feito parte explícita da agenda governamental, resultou das decisões institucionais dos estabelecimentos de ensino. Ao longo da presidência de FHC sobreveio uma leve superioridade da parcela de estudantes localizada no interior dos Estados da Federação, cujo principal responsável foi o segmento federal que passou de 30%, em 1999, para 34%, em 2002, a participação de matriculados fora das capitais. Já o segmento particular, em suas duas vertentes, não alterou a trajetória expansiva na qual um pouco mais da metade do alunado frequentava as aulas nas cidades do interior. No governo Lula, o tema foi retomado e o processo de interiorização passou a fazer parte da agenda governamental.

Por fim, apesar de ter recebido manifestações de apreço de todos os atores governamentais e sociais em prol da ampliação da **oferta de cursos noturnos**, considerado como instrumento essencial para possibilitar o acesso dos estudantes já inseridos no mercado de trabalho, não houve qualquer formulação política nesse sentido. Mais do que isso, a baixa participação das matrículas noturnas no segmento federal foi objeto de críticas recorrentes por parte do MEC, sob a acusação de que as IFES ofertavam cursos destinados às elites, descolados da realidade no ensino médio.

Para ter ideia mais precisa sobre o tema, torna-se necessário relacionar esses dados à trajetória escolar pretérita dos futuros pleiteantes a vagas na educação superior.³⁶² A distribuição dos alunos no ensino médio apresentou-se inversa àquela do nível superior, uma vez que nas redes estaduais e municipais mais de 60% dos alunos frequentam as aulas à noi-

³⁶² Os dados sobre o ensino médio foram retirados do Banco de Dados Edudatabrasil do INEP estão disponíveis até 2006.

te. É importante lembrar que as escolas estaduais concentravam cerca de 80% das matrículas, em 1999, e 84% em 2002, portanto, refletiram o principal caminho de grande parte de estudantes trabalhadores, até porque a infraestrutura escolar destina-se ao ensino fundamental no período diurno/matutino. Por sua vez, na educação superior observa-se que a parcela diminuta e em queda de matrículas federais (21% em 1995 e 15% em 2002) detinha ampla maioria de alunos no turno diurno. Em 1999, 21% dos estudantes estavam no período noturno e ao final do mandato de FHC essa parcela atingiu os 25%, contudo insuficiente diante do contingente proveniente das camadas sociais mais pobres que se formaram no ensino médio estadual. Em outras palavras, o acesso ao ensino noturno, gratuito e de qualidade foi ampliado de forma incipiente e permaneceu como um dos principais obstáculos a serem suplantados pelo governo seguinte.

Já no segmento particular, a concentração da maior parcela das matrículas no período noturno, sobretudo no segmento mercantil com mais de 70%, deve-se à estratégia das IES de maximizar o espaço escolar e de ter o trabalhador que almeja um diploma de nível superior e tem pouco tempo para dedicação aos estudos como público alvo, o que referendou o caminho escolhido de concentrar grande parte de cursos e vagas neste período letivo.

A expansão da oferta educacional ocorrida por meio da diversificação de cursos, diferenciação institucional, acréscimo de cursos noturnos, redução das desigualdades regionais e interiorização, deveria vir acompanhada da melhoria do acesso. Em outras palavras, a agenda governamental identificou a urgência, em face da baixa escolaridade líquida da educação superior brasileira, em dar condições à demanda para pleitear vagas neste nível educacional. A superação desse obstáculo envolvia a adoção de novas modalidades de entrada e a promoção de políticas afirmativas.

As **novas formas de ingresso** no nível superior foram estimuladas pelo governo FHC sob a alegação que seriam a principal medida de democratização do acesso. Se, por um lado, houve resistência inicial do segmento federal à flexibilização dos exames vestibulares, a despeito da anuência dos atores sociais estatistas, por outro, o segmento privado aderiu à novidade, inclusive, por se tratar de reivindicação antiga e prática corriqueira nas IES.

A partir de 1999, o Censo da Educação Superior passou a sistematizar as informações referentes a candidatos, a vagas e aos ingressos em três formatos: vestibular, outros processos seletivos (ENEM, Avaliação Seriada no ensino médio e outros) e outras formas de ingresso. Para o objetivo da tese, importa observar o movimento dos dois primeiros, pois o terceiro abrange um conjunto oscilante de ingressantes, que não diz respeito à oferta educacional propriamente dita, pois se refere às estratégias dos estudantes que não implicam ampliação de vagas, tais como transferências ou mudanças de curso; ocupação de vagas remanescentes, no caso de reabertura de matrícula, e abertura de vagas vinculadas a acordos internacionais, que não têm correspondência com o sistema educacional brasileiro.³⁶³

A despeito da adesão das IES a novas formas de ingresso, os exames vestibulares permaneceram como opção preferencial dos candidatos. No caso das federais, a adoção de processos de avaliação seriada, a exemplo da UNB e da UFSM, modelos ainda desconhecidos dos estudantes, fizeram com que, entre 2000 e 2002, a parcela de inscrições em outros processos saltasse de 2% para 8%. Nas IES privadas, o principal responsável pela maior expressividade da parcela de inscritos em outros processos foi a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a partir de 1998, que passou a ser utilizado por inúmeras particulares como forma de ingresso alternativo ou complementar ao vestibular. Enquanto nas não lucrativas houve ligeira oscilação de 9,5% para 10%, nas lucrativas, que fazem uso de exames próprios, em geral, pouco rigorosos, houve uma queda na participação de inscritos em outros processos seletivos de 9,5% para 7,5% entre 2000 e 2002 (Tabela IV).

As novas formas de ingresso combinadas à expansão promovida na educação básica propiciaram o incremento acelerado na demanda por educação superior. Quando se agregam as inscrições nos exames vestibulares a outros processos seletivos, percebe-se que houve expansão, nos oito anos, em torno de 8% a.a., no segmento federal e 12% a.a., no segmento privado. A procura pelas empresas educacionais teve um desempenho expressivo de 23% a.a. entre 1999 e 2002, enquanto aquelas não lucrativas cresceram com a mesma intensidade que as federais (Tabela IV).

³⁶³ O número de inscritos nos processos seletivos não reflete com exatidão o conjunto de demandantes, uma vez que um estudante pode se inscrever em diversos exames vestibulares, bem como usar os resultados obtidos no ENEM e na Avaliação Seriada para mais de um curso. Em face da inexistência de informações mais precisas, essas são utilizadas para mensurar o número de candidatos e a relação candidato/vaga.

Tabela IV. Taxa de crescimento médio anual de candidatos, vagas e ingressos, por categoria administrativa

Categoria Administrativa	Candidatos		Vagas		Ingressos	
	1995-2002	2003-2008	1995-2002	2003-2008	1995-2002	2003-2008
Público Federal	7,7%	1,6%	4,9%	5,3%	6,1%	4,8%
Privado Total	12,1%	4,6%	17,9%	10,2%	14,9%	4,4%
- Lucrativa*	23,3%	9,1%	41,4%	13,6%	29,4%	7,9%
- Não Lucrativa*	7,6%	-3,0%	17,4%	3,4%	10,7%	-1,7%

Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

* A separação entre IES lucrativas e não lucrativas passou a existir em 1999.

Ainda que os vestibulares concentrassem a maior parte das vagas, a resposta dos estabelecimentos de ensino à agenda governamental e à demanda por modelos alternativos de ingresso foi ampliar a oferta por meio de outros processos seletivos. No caso das federais, ocorreu o aumento significativo de 4% para 14% das vagas, em 2002, percentual semelhante àquele alcançado pelas privadas não lucrativas. Por sua vez, as mercantis oscilaram em torno de 8%. A proporção mais reduzida dessa inovação em IES lucrativas explica-se pela assimetria no ritmo de crescimento entre o vestibular e os outros processos seletivos.

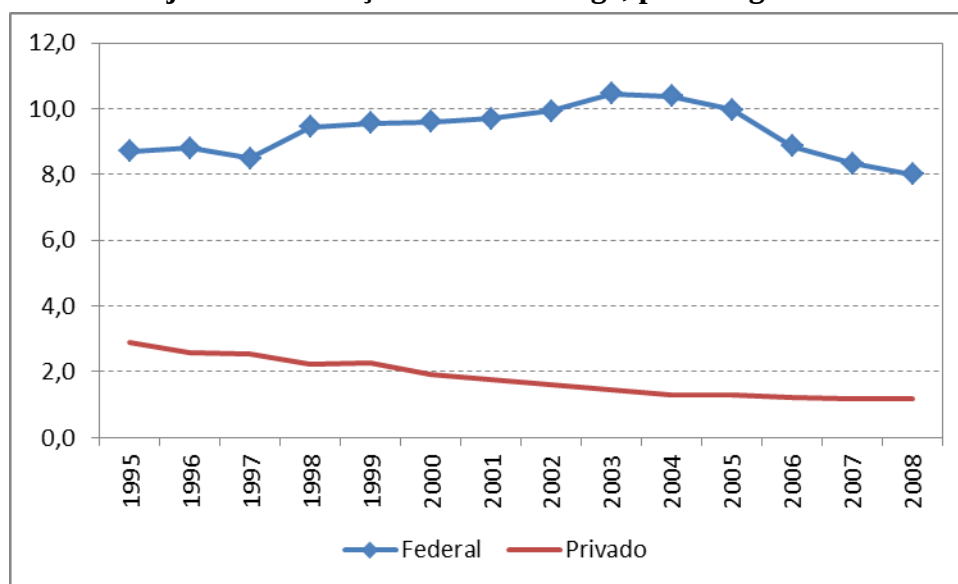
Quando se agregam as vagas nos exames vestibulares a outros processos seletivos percebe-se um movimento em direção oposta entre o segmento público e privado. Apesar da demanda crescente por vagas nas IFES, a política governamental conduzida através da não reposição do quadro funcional e da escassez de recursos financeiros fez com que a evolução na oferta de vagas (5% a.a.) não acompanhasse o aumento de candidatos. Por sua vez, no segmento particular em face das inovações promovidas em termos de cursos e a flexibilização dos currículos, a taxa de crescimento de vagas foi próxima a 18% a.a., sendo que entre 1999 e 2002 o incremento nas entidades não lucrativas foi de 17% a.a., enquanto, aquelas de cunho mercantil tiveram um incremento médio extraordinário de 41% a.a.³⁶⁴ Em outras palavras, a reação dos estabelecimentos privados ao acréscimo da demanda, em especial as

³⁶⁴ Cabe destacar que o número de vagas disponibilizado pelas IES não representa com exatidão a capacidade de oferta educacional, uma vez que as decisões levam em conta o alto grau de desistência que ocorre, sobretudo nas privadas, entre o primeiro e o segundo ano do curso. Diante da ausência de informações mais precisas, essas são utilizadas para mensurar o número de vagas e a relação candidato/vaga.

universidades e centros universitários que têm a prerrogativa de criar vagas sem a anuência do MEC, gerou severa assimetria entre vagas e inscrições (Tabela IV).

Diante disso, verifica-se no Gráfico VI situação díspar quanto aos resultados do indicador que mede o número de candidatos por vaga. A atratividade do segmento federal, seja pela gratuidade seja pela superioridade qualitativa dos cursos, assim como pela inexistência de uma política pública deliberada de estímulo à expansão das IFES, ampliaram a concorrência de quase 9, em 1995, para cerca de 10 candidatos por vaga, em 2002. A busca incessante por novos mercados sem planejamento ou regulação por parte do Poder Público combinada à disponibilidade excessiva de vagas por parte das IES particulares com o intuito de compensar o alto grau de desistência e o desinteresse por determinados cursos ou instituições, explicam a queda na relação de 2,4 candidatos por vaga, em 1995, para 1,6, em 2002, sendo que nas suas vertentes o desempenho foi parecido.

Gráfico VI. Trajetória da relação candidato/vaga, por categoria administrativa



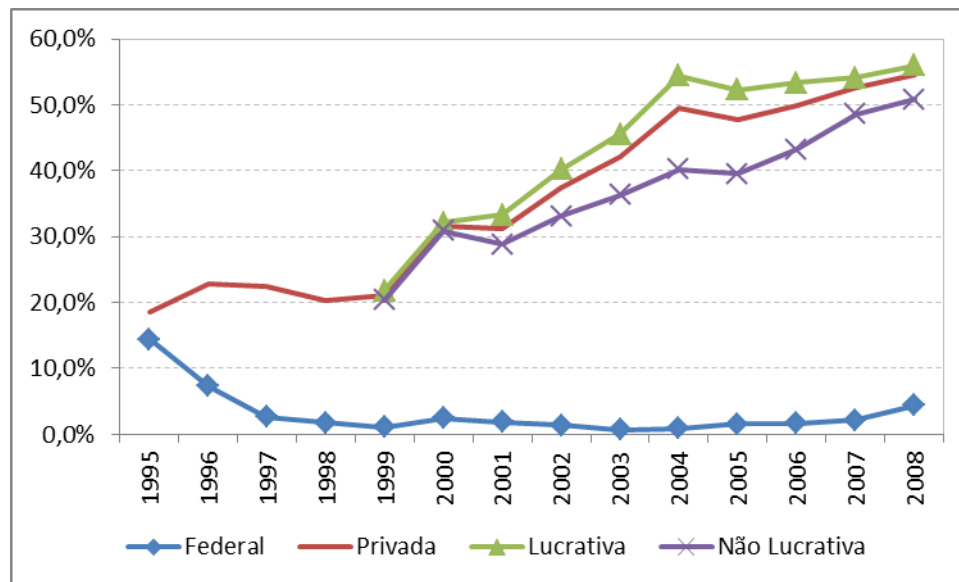
Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

A discrepância entre candidatos e vagas não impediu que nem todas elas fossem preenchidas. Isto ocorre, em grande medida, pois parcela dos estudantes submete-se a mais de um processo seletivo em estabelecimentos diferentes, e, ao se decidir por uma vaga, deixa

as demais desocupadas, sendo que, invariavelmente, a primeira opção reside nas vagas ofertadas em instituições públicas em detrimento das privadas.

Nos três segmentos, os ingressantes apresentaram, basicamente, a mesma proporcionalidade da distribuição de vagas por vestibulares e outros processos. Quando se agregam os ingressantes nos exames vestibulares a outros processos seletivos, observa-se que o ritmo do incremento médio anual foi em torno de 6% nas IFES, inferior à evolução dos candidatos, contudo, superior às vagas. No segmento privado ocorreu, em suas duas vertentes, a situação inversa, uma vez que o crescimento de 15% a.a. foi mais acelerado que o movimento dos candidatos, todavia, mais brando que a evolução ocorrida nas vagas.

A fim de visualizar o fenômeno de forma mais nítida, utiliza-se a taxa de ocupação das vagas, ou seja, a relação entre o número de ingressantes por vaga, cuja evolução encontra-se retratada no Gráfico VII. Apesar das limitações já mencionadas, o indicador revela a parcela de vagas disponíveis preenchidas nos exames vestibulares e nos outros processos seletivos, e, por conseguinte, o seu reverso, isto é, a taxa de ociosidade. No caso das IFES, a preparação prévia exaustiva por parte dos pleiteantes para enfrentar a concorrência acirrada por vagas em cursos reconhecidos pela sociedade e pelo mercado de trabalho leva a uma taxa de ocupação da capacidade instalada bastante elevada. Não é à toa que 86% das vagas foram preenchidas no segmento federal, em 1995. Em que pese alguma oscilação ao longo do período, o índice de ocupação saltou, em 2002, a próximo de 99%. Por sua vez, deu-se o inverso no segmento privado. A disponibilidade excessiva de vagas por parte das IES, a queda no poder aquisitivo da clientela, a elevação do desemprego, o desinteresse pelo curso/carreira escolhido, bem como a opção pelas IES públicas afetaram a decisão de parte significativa dos futuros ingressantes, e, portanto, explicam a aceleração da taxa de ociosidade do segmento privado que passou de 18,5% em 1995 para 37,4% em 2002, sendo que alcançou 40% nas empresas educacionais e 33% naquelas não lucrativas.

Gráfico VII. Evolução das taxas de ociosidade por categoria administrativa

Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

* A separação entre IES lucrativas e não lucrativas passou a existir em 1999.

A extraordinária expansão promovida pelo segmento particular entre 1995 e 2002 teve como efeitos colaterais além do alto índice de vagas não preenchidas, a dificuldade de manter a maioria do corpo discente até a conclusão dos estudos. As constantes reclamações das IES particulares nos meios de comunicação acerca da elevada taxa de desistência e abandono dos cursos, sobretudo, no segundo ano, tornaram-se um dos fatores motivadores da criação e do apoio dado pelas associações representativas das IES ao Programa Universidade para Todos (PROUNI). Essa constatação confirma-se à medida que se observa a evolução dos concluintes em cursos presenciais de graduação ocorrida ao longo do governo FHC, cujos impactos foram diversificados nos segmentos. Enquanto, o segmento federal apresentou acréscimo de concluintes superior às matrículas, no segmento privado ocorreu o inverso, sendo que o lucrativo formou os alunos bem abaixo do estoque existente (Tabela I).

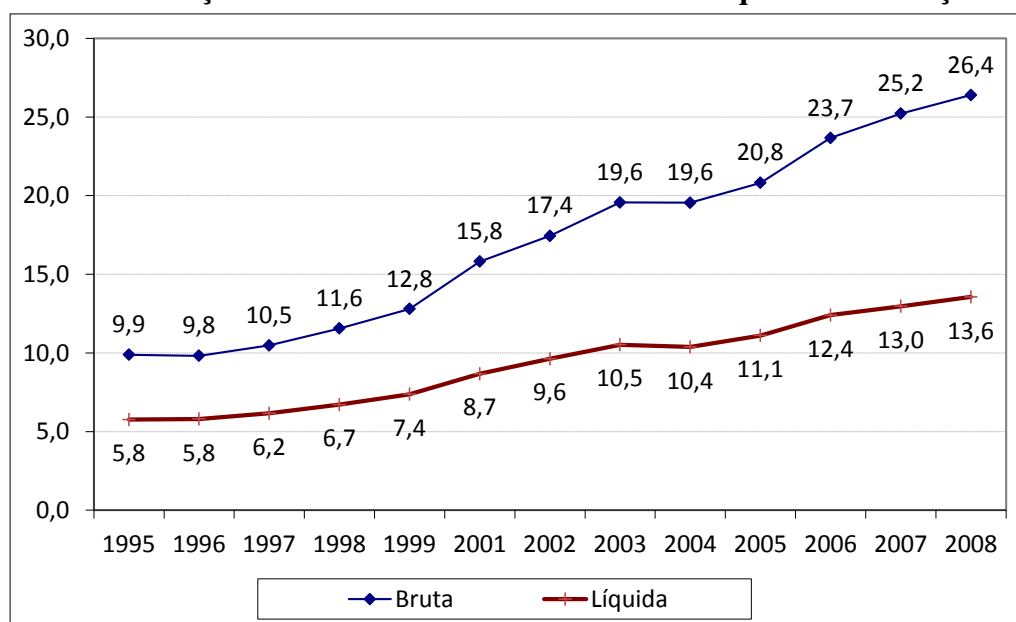
No entanto, o parâmetro mais adequado para avaliar o desempenho do sistema consiste na taxa de conclusão traduzida na relação entre os concluintes e os ingressantes no quinto ano anterior,³⁶⁵ cujo intuito é avaliar o fluxo de entrada e saída do sistema. Os dados

³⁶⁵ O período de cinco anos corresponde à duração média dos cursos de graduação presenciais.

do Censo da Educação Superior informam que dos 81% dos estudantes que iniciaram seus cursos de graduação em IFES no ano de 1995 haviam terminado em 2000, já nas IES particulares o percentual chegou a 67%. O indicador oscilou muito ao longo dos oito anos analisados, chegando a quase 95% nas IFES com os ingressantes em 1998 correspondentes aos formados no primeiro ano do governo Lula. Por sua vez, o ponto máximo nas IES particulares ocorreu em 1997, quando o indicador chegou a 80%. Vale lembrar que o segmento mercantil superou em todos os anos da série seu congêneres não lucrativo, cujo ponto máximo daquele ocorreu para os alunos ingressantes em 1999.

Para se ter ideia do impacto sobre a demanda do surto expansivo ocorrido no governo FHC, vale a pena observar a trajetória da taxa de escolaridade líquida constante do Gráfico VIII. Em 1995, apenas 5,8% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam matriculados na educação superior; em 2002, houve acréscimo de quase quatro pontos percentuais e chegou-se a 9,6%. Apesar do *boom* de matrículas, o parâmetro permaneceu muito distante da meta de 30% estabelecida pelo PNE.

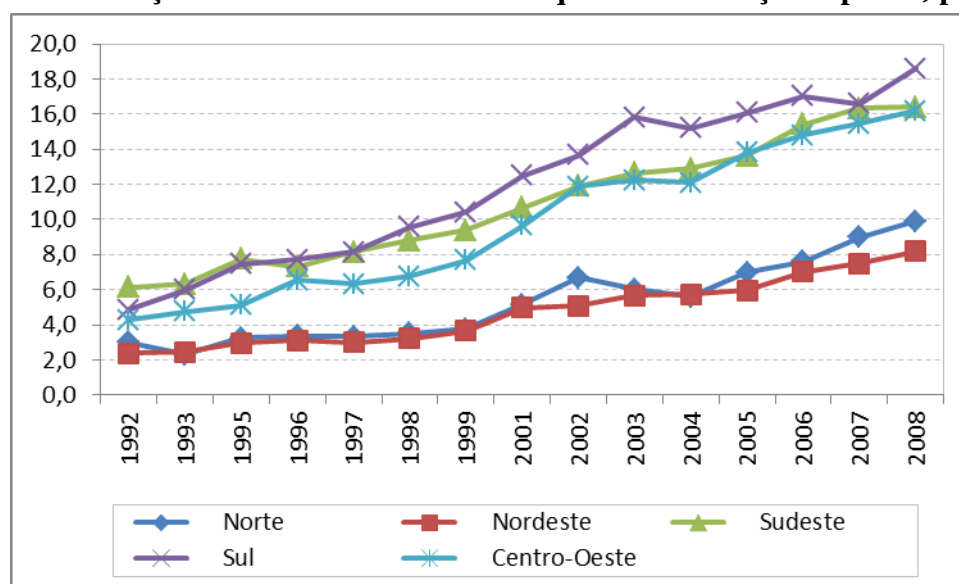
Gráfico VIII. Evolução das taxas de escolaridade bruta e líquida na educação superior



Fonte: PNAD; IPEA. Elaboração própria.

À medida que se desagrega o indicador em termos regionais ficam evidentes as desigualdades educacionais, expressadas no Gráfico IX, a despeito do reconhecido avanço do indicador em todas as Regiões. O Centro-Oeste foi aquele que mais progrediu, pois o parâmetro tornou-se superior à média nacional e alcançou, em 2002, o mesmo índice do Sudeste, desempenho que corroborou com a melhoria na distribuição espacial de matrículas. Destaca-se que a Região Sul assumiu o primeiro lugar nesse ano com 13,7% da população de 18 a 24 anos, indicador semelhante àquele que será observado no País apenas em 2008.

Gráfico IX. Evolução da taxa de escolaridade líquida na educação superior, por região



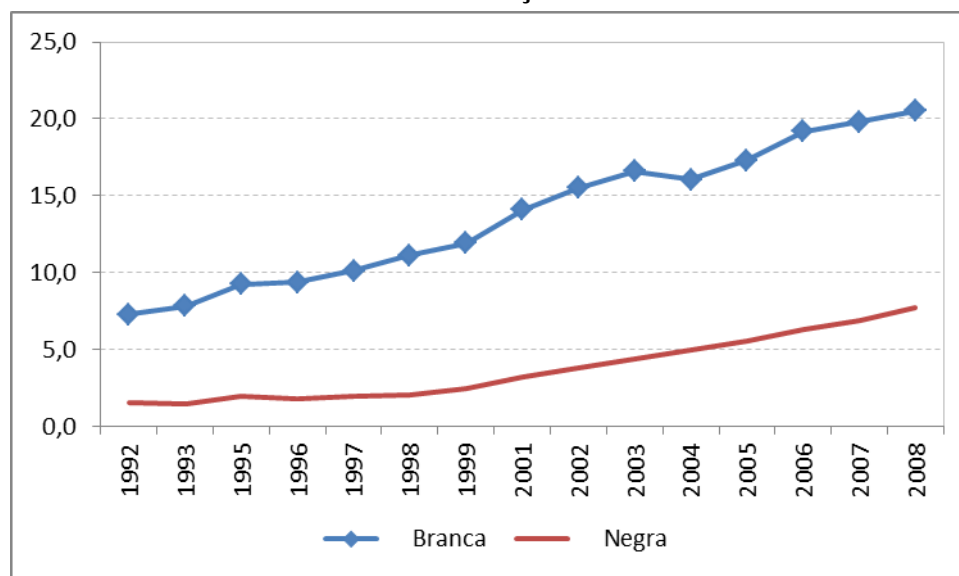
Fonte: IPEA (2009b).

Às desigualdades regionais soma-se a discrepância de escolaridade entre a população branca e negra. Na verdade, o segundo e último ponto da agenda no que concerne à demanda preocupou-se com essa questão e envolveu as iniciativas em prol de políticas afirmativas. É importante lembrar que os atores governamentais sustentavam a necessidade da adoção de políticas focalizadas com forma de ampliar o acesso à educação superior. No apagar das luzes do segundo mandato, conforme já tratado no capítulo II, a principal iniciativa

neste sentido foi a criação do Programa Diversidade na Universidade.³⁶⁶ O Censo da Educação Superior divulgado pelo INEP não permite captar os programas de ação afirmativa.

No momento em que se desmembra a taxa de escolaridade líquida por raça e cor, nota-se, conforme demonstrado no Gráfico X, que, em 1995, 9,3% da população branca de 18 a 24 anos frequentava o nível superior e apenas 2% da população negra. Em que pese o avanço dessa última que quase dobrou o indicador (3,8%), em 2002, a diferença absoluta cresceu e a razão entre elas manteve-se estável, visto que, essa taxa foi ampliada para 15,5% na população branca. É importante salientar que grande parte da população negra encontra-se vulnerável em termos socioeconômicos e em distorção idade-série, o que resulta em abandono do ensino médio, em conclusão tardia ou em saída para o mercado de trabalho após formação básica. Com isso, as políticas afirmativas foram retomadas e ganharam centralidade no Governo Lula, com o apoio dos atores vinculados ao meio acadêmico federal.

Gráfico X. Evolução da taxa de escolaridade líquida na educação superior, por cor/raça



Fonte: IPEA (2009b).

³⁶⁶ O Censo da Educação Superior divulgado pelo INEP não permite captar esse fenômeno. A desigualdade de acesso à educação superior por raça/cor pode ser observada pelas informações anuais retiradas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) divulgada pelo IBGE. A população negra envolve a população de autodeclarados pretos e pardos.

Neste cenário, cabe observar que a taxa de escolaridade líquida, a despeito de ser parâmetro importante no cenário internacional de eficiência do sistema educacional, deixa de captar a realidade da educação superior brasileira, na medida em que desconsidera o contingente de estudantes mais velhos. Sendo assim, a taxa de escolaridade bruta torna-se um poderoso elemento adicional na análise, já que permite visualizar o alunado independente da idade. Os dados contidos no Gráfico VIII revelam o crescimento mais que proporcional daqueles na faixa etária acima dos 24 anos, que repercutiu no acréscimo significativo no indicador bruto que passou de cerca de 10% para 17,4%. Tal fato implicou no aumento da diferença entre as taxas bruta e líquida, o que denota um incremento mais rápido do acesso que da eficiência do sistema.

A seguir, o texto procura compreender a trajetória da educação superior do governo Luís Inácio Lula da Silva no que diz respeito à expansão e ao acesso ao terceiro grau de maneira comparativa de modo a evidenciar os elementos de ruptura e continuidade em relação a seu antecessor.

IV.4. Expansão no Governo Lula (2003 a 2008)

A chegada ao poder de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, inaugurou um período de desaceleração do crescimento no ensino de nível superior após oito anos de intensa ampliação das matrículas. No caso das IFES, o fenômeno explica-se como resultado do desestímulo ao segmento no período anterior que levou ao arrefecimento no acréscimo de alunos matriculados. A ausência de financiamento repercutiu em dificuldades para contratação de professores e funcionários técnico-administrativos, bem como para ampliação de vagas já que boa parte das instituições encontrava-se sucateada ou no nível máximo da capacidade instalada. O incremento foi de 3% a.a. entre 2003 e 2008 (Tabela I). No entanto, a inversão de prioridade em prol do segmento federal assumida como compromisso de campanha pode ser vislumbrada a partir da adoção de política pública direcionada ao crescimento das universidades federais, traduzida no programa “Expansão Fase I”, e, em maior medida, pelo Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

(REUNI). Entre 2007 e 2008, os resultados começaram a aparecer através do ligeiro acréscimo na taxa de crescimento, que passou dos 4% a.a.

No que tange às particulares, o extraordinário incremento de matrículas, sobretudo, das lucrativas, perdeu vigor mediante o crescimento desordenado que superou a demanda por educação superior privada. O cenário mostrou-se diferente nos dois segmentos. Como explicita a Tabela I, no caso das sem fins lucrativos a desaceleração foi brutal. Enquanto no período anterior o crescimento médio foi de quase 10% a.a., no governo Lula foi inferior a 3% a.a., abaixo do incremento do segmento federal. O Programa Universidade para Todos (PROUNI) deu um novo ânimo às entidades sem fins lucrativos, porém o fôlego foi curto, já que nos dois últimos anos houve um decréscimo em termos absolutos de estudantes matriculados. Nas empresas educacionais, a adesão ao PROUNI, bem como as estratégias de sobrevivência mais dinâmicas adotadas no período, tais como, fusões, aquisições, abertura de capital, gestão profissionalizada postas em marcha responderam pelo patamar de crescimento de quase 12% a.a., ainda assim, menos da metade do registrado na era FHC.

Um traço marcante desse período foi a expansão mais que proporcional das matrículas não presenciais. Ainda que a supremacia de alunos matriculados no ensino de graduação presencial tenha permanecido, a graduação a distância foi aos poucos ganhando espaço e chegou a 12,5% em 2008. (Gráfico II). Isto ocorreu em virtude, sobretudo, do incremento dos cursos de formação de professores privados. Uma vez superados os custos iniciais elevados de pacotes tecnológicos e da infraestrutura, os estabelecimentos educacionais privados vislumbraram o grande negócio da educação não presencial em face da ampla demanda reprimida ávida pela flexibilidade de horários e de grades curriculares que esse tipo de curso oferece. Da mesma forma, a Universidade Aberta do Brasil contribuiu para expansão de matrículas não presenciais no segmento federal.

A despeito disso, o movimento de matrículas evidencia a desaceleração do processo de crescimento durante o governo FHC. A despeito da continuidade da supremacia absoluta de matrículas presenciais, o segmento particular, nas suas duas vertentes, perdeu fôlego, da mesma forma que o federal cresceu a taxas menores, apesar das políticas destina-

das às IFES. Em compensação, as matrículas em cursos a distância que tiveram início no governo anterior apresentaram taxa de crescimento surpreendente na gestão de Lula.

A seguir, torna-se necessário recuperar os elementos essenciais da agenda governamental e observar de que modo e em que medida estes foram adotados pelo governo em tela. No primeiro plano, a análise concentra-se nos pontos referentes ao estímulo à oferta, ou seja, a diversificação de cursos; a diferenciação institucional; a expansão dos cursos noturnos e a redução das desigualdades regionais. No segundo plano, serão tratadas as questões relativas ao estímulo à melhoria do acesso à demanda, seja por intermédio de novas formas de ingresso seja pelo uso de políticas afirmativas.

A manutenção da flexibilidade curricular e da exigência de formação em nível superior para o corpo docente da educação básica também alimentou o acréscimo de cursos presenciais de graduação, que, em ritmo menos acelerado, ainda assim, superou o movimento de estudantes. Entre 2003 e 2008, o segmento federal exibiu aumento na oferta de cursos em torno de 6% a.a., superado pelo segmento privado, cujo acréscimo foi de 12% a.a. O segmento mercantil que apresentou crescimento extraordinário no período anterior teve sua taxa anual reduzida pela metade (14% a.a.) durante o governo Lula (Tabela I).

As estratégias de crescimento das IES adotadas durante a gestão de FHC no que se refere à escolha por modelos institucionais e à relação de cursos por estabelecimento foram mantidas durante a gestão de Lula. Vale ressaltar apenas que a quantidade de cursos por universidade, que era muito parecida (menos de 50 cursos por instituição), foi acrescida de forma bastante assimétrica entre os três segmentos neste período. Em 2008, as universidades federais alcançaram a média de 51, as sem fins lucrativos o patamar de 65 e as lucrativas saltaram para 98 cursos por instituição.

A **diversificação de cursos e programas** também se revelou um elemento de continuidade entre os governos na medida em que as três modalidades de cursos – sequenciais, tecnológicos e a distância – permaneceram no horizonte da política pública, ainda que sob o enfoque voltado também para a oferta no segmento federal.

Diferente do que pretendia o MEC no governo FHC, os cursos sequenciais não se transformaram na principal alternativa aos cursos tradicionais de graduação. Na verdade,

estes não apenas foram desconsiderados, como bastante criticados pelos atores governamentais e aqueles vinculados aos interesses das IES públicas. Além disso, como os cursos de formação específica presencial não tiveram o poder de atração da demanda pretendido foram rapidamente abandonados pelas IES, como demonstram os dados tanto pela redução em termos relativos (2% do total dos cursos) como absolutos (Gráfico II).

A educação profissional no nível de terceiro grau fornecida em estabelecimentos especializados teve ampla expansão numérica de cursos durante o mandato de FHC, tanto nas CEFETs como nos Centros de Tecnologia de capital mercantil, apesar de este ter sido escolhido pelos atores governamentais como indutor do processo. No governo Lula houve inversão de prioridades. A educação tecnológica federal assumiu o papel de destaque no movimento expansivo, inclusive, com a institucionalização da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).³⁶⁷ Os cursos ofertados nas CEFETs tiveram crescimento acentuado no período, maior que aquele ocorrido nas universidades federais. De todo modo, a rede formada por empresas educacionais aproveitou-se da inexistência de autorização prévia e da demanda reprimida para ampliar a oferta deste formato de curso de modo bastante significativo.³⁶⁸ Em outras palavras, ambos os segmentos contribuíram para o crescimento acentuado dessa modalidade de curso (Gráfico II).

A educação a distância conservou-se na agenda governamental como uma das principais medidas de democratização do acesso à educação superior e recebeu amplo apoio dos atores sociais, com exceção do ANDES-SN e da UNE. A diferença entre os dois mandatos estava em qual segmento deveria conduzir o processo. Enquanto o governo anterior estimulou à iniciativa privada na oferta de cursos não presenciais, o governo Lula regulamentou a modalidade no intuito de que esta fosse oferecida não apenas em estabelecimentos isolados privados, mas também no ambiente universitário federal. Sendo assim, as universidades federais passaram a ofertar cursos não presenciais e semipresenciais em parceria com as prefeituras, de modo a ampliar a interiorização das matrículas. Ainda que apresentem baixa

³⁶⁷ A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) foi transformada a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET-PR) através da Lei nº 11.184, de 07 de outubro de 2005.

³⁶⁸ No Censo da Educação Superior de 2008, os dados de cursos em faculdades integradas e em centros não federais de educação tecnológica foram somados ao conjunto de faculdades, escolas e institutos.

representatividade, os cursos a distância cresceram a taxa acelerada e, em 2008, já haviam superado a quantidade de cursos sequenciais de formação específica (Gráfico II).

No que tange à **diferenciação institucional**, a política pública delineada ao longo dos seis anos foi em direção oposta ao seu antecessor. Na medida em que a expansão pela via privada não resolveu o problema da baixa frequência escolar, o diagnóstico era que a solução deveria vir por meio do segmento federal. Em congruência com o discurso, a onda expansiva, denominada de “Expansão Fase I” envolveu grande aporte de recursos da União para investimento em obras e instalações e levou à criação de novas universidades e campus em universidades já existentes.³⁶⁹ A partir de 2008, as verbas orçamentárias foram ampliadas em abrangência e em volume, através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). A política pública materializou-se no crescimento das IFES em 4% a.a., movimento explicitado pelo gráfico III, cuja taxa foi superior àquela observada no período anterior e nas matrículas federais. Em consonância com a agenda governamental, os concursos para contratação de professores efetivos, que haviam sido suspensos durante o governo FHC, foram retomados, o que permitiu a reposição e a ampliação do contingente de docentes, cujo incremento de 5% a.a. superou o movimento de matrículas e instituições.³⁷⁰ Diante disso, houve leve queda na quantidade média de estudantes por universidade e na relação aluno/professor.

Na mesma direção, o número de centros federais de tecnologia mais que dobrou e, em 2007, estes já representavam 44% das IFES.³⁷¹ A reorganização em Institutos Federais, elevou a média de 1.200 alunos por IFET, ao passo que a retomada da realização de

³⁶⁹ Ao longo do governo Lula, destaca-se a criação das seguintes universidades federais: Fundação Universidade Federal Vale São Francisco (UNIVASF); Fundação Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA); Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Universidade Federal do ABC (UFABC); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS); Universidade de Integração da Amazônia (UFOPA); Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB).

³⁷⁰ De acordo com o relatório do Primeiro Ano do REUNI, em 2008, foram autorizados 1.821 concursos e nomeados 1.560 professores. Ver a este respeito: MEC (2009).

³⁷¹ A redução dos Centros de Educação Tecnológica federais no Censo da Educação Superior de 2008 deveu-se ao processo de reordenamento que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica composta de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs); da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais – CEFET-MG e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

concursos de provas e títulos para docentes nestes estabelecimentos de ensino de pequeno porte, cujo acréscimo foi impressionante, fez com que o indicador chegasse a cinco alunos por professor no último ano da série (Gráfico III).

O cenário no que diz respeito às instituições particulares também se mostrou bastante diverso daquele observado no governo antecedente (Gráfico IV). No segmento privado como um todo, o crescimento ficou abaixo dos 6% a.a. O decréscimo de entidades não lucrativas em virtude da conversão de parte delas em empresas educacionais foi revertido e o acréscimo durante o governo Lula foi de 5,5% a.a., graças à nova onda de crescimento dos estabelecimentos isolados (Tabela I). O perfil dessa vertente privada traduzida nas relações alunos por docente e matrículas por instituição pouco oscilou no período.

É importante ressaltar como consta na Tabela I que o notável incremento das empresas educacionais durante o governo FHC arrefeceu e deu lugar a um crescimento semelhante àquele observado em suas congêneres não lucrativas (5,8% a.a.), menos acelerado que a evolução das matrículas (12% a.a.) e das funções docentes (9% a.a.). Isto se deveu aos efeitos da combinação de três fatores: a) a migração de status de entidades sem fins lucrativos para lucrativas cessou; b) a proibição para abertura de novos centros universitários entre 2004 a 2006; e c) a concorrência predatória ocorrida no setor levou a sérias dificuldades financeiras de alguns estabelecimentos de pequeno porte, que foram adquiridos pelo capital mercantil de grande porte, reduzindo, assim, o número de IES registrado no INEP. Como é possível visualizar no Gráfico V, entre 2007 e 2008 houve uma queda absoluta no número de empresas educacionais.

O crescimento extensivo perdeu fôlego e o intensivo deu a tônica neste período. Na medida em que ocorreu a consolidação do setor por meio de algumas fusões e aquisições, as universidades mercantis absorveram os alunos provenientes das IES adquiridas, o que possibilitou ampliar a escala, de forma crescente, para alcançar a média de 25.000 matrículas por IES e de 29 alunos por função docente em atividade. Ainda assim, 94% das instituições lucrativas estavam organizadas sob a forma de estabelecimentos isolados, cuja escala foi ampliada para cerca de 900 alunos e 15 matrículas por função docente. A exceção ficou por

conta da continuidade da expansão acelerada de estabelecimentos especializados em educação tecnológica de capital mercantil.

Aos dois formatos tradicionais – universidades e estabelecimentos isolados – acrescentou-se, no bojo do processo de **diferenciação institucional**, o Centro Universitário, um novo modelo organizacional que guarda semelhança à universidade em suas prerrogativas, mas se distingue dela por estar eximido de cumprir condicionalidades mínimas atinentes à qualidade do ensino e da pesquisa. Essa concepção de “Universidade de Ensino” foi bastante censurada pelos defensores da comunidade acadêmica federal, cuja crítica foi incorporada à agenda governamental. Neste sentido, a medida suspensiva válida apenas para os novos processos de credenciamento que perdurou de 2004 a meados de 2006, afetou sobremaneira as IES lucrativas, situação que se agravou com as exigências quanto à qualificação e ao regime de trabalho do quadro docente. Já as entidades não lucrativas parecem ter sido pouco afetadas pelo novo marco regulatório, uma vez que o crescimento de seus Centros Universitários foi moderado e, em 2008, estes eram 12% do conjunto de suas instituições. Nas duas vertentes de iniciativa privada, em cada modelo institucional verificou-se pouca variação, no período, no número de alunos por instituição e de matrículas por função docente.

A conexão entre os eixos de **autonomia, expansão e qualificação do corpo docente** permaneceu na agenda governamental, na medida em que se manteve a determinação quanto a um terço de docentes em regime de trabalho de dedicação exclusiva e ao mesmo percentual de titulados mestres ou doutores para se configurar uma universidade. A partir de meados de 2006, os requisitos se estenderam aos Centros Universitários, de forma mais branda – um quinto de docentes em regime de trabalho de dedicação exclusiva e um terço de titulados. Vale a pena, a seguir, analisar a evolução das funções docentes.

A tendência de ampliar o número de docentes titulados permaneceu ao longo do governo Lula, sendo que, em 2008, cerca de 60% do total de funções docentes possuía diploma de pós-graduação *scripto sensu*. Conforme demonstrado na Tabela II, no segmento federal a parcela alcançou 76%, enquanto no segmento privado a titulação chegou a 48% e 60% das funções docentes em IES lucrativas e não lucrativas, respectivamente. A exigência legal de titulação docente consolidou-se no segmento universitário, com pouco menos de

80% dos docentes das federais e 56% e 64% das funções docentes em IES lucrativas e não lucrativas, respectivamente.³⁷²

Por sua vez, a situação mostrou-se diversa no que diz respeito ao regime de trabalho. A parcela de professores contratados em tempo integral oscilou para baixo durante o governo Lula e, em 2008, retomou a participação de 2002. A Tabela III mostra que, no conjunto das IFES, a participação dos “DEs” foi ampliada para próximo de 86%, mesmo percentual observado nas universidades federais. É importante destacar que ao longo do período estudado, a parcela de docentes em dedicação exclusiva sobrepujou aquela concernente aos titulados. Este fato se explica pela existência de um contingente de professores antigos com dedicação plena à atividade acadêmica, cuja contratação prescindia do diploma de pós-graduação *stricto sensu*. Por sua vez, o quadro desenhado no segmento privado repercutiu no resultado total, uma vez que o número de funções docentes com vínculo empregatício na iniciativa privada superou, sobremaneira, aquele que tem como empregador a União. Apesar do acréscimo das funções docentes em regime de dedicação plena, estas permaneceram muito aquém do segmento federal. Em 2008, chegou-se a 17% e 21% nas IES lucrativas e não lucrativas, respectivamente. No conjunto das universidades ocorreu um fato interessante no último ano da série. As universidades sem fins lucrativos mantiveram o patamar inferior ao obrigatório de 25%, enquanto que as empresas educacionais finalmente atingiram, na média, o percentual de 33% das funções docentes em tempo integral.

Na agenda governamental permaneceram as mesmas questões relativas à expansão orientada da oferta de FHC, ou seja, ampliar o número de matrículas noturnas, assim como aprofundar os movimentos de interiorização e desconcentração regional.

A redução das desigualdades regionais passou a ser responsabilidade do segmento federal, uma vez que se constatava que as estratégias de mercado da iniciativa privada não passavam, necessariamente, por preocupações de ordem social ou de redistribuição espacial. Entre 2003 e 2008, nota-se que a disposição das matrículas no espaço caminhou de maneira tímida para desconcentração quando comparada à dispersão demográfica. As regi-

³⁷² A taxa de crescimento das matrículas tanto no mestrado como no doutorado, entre 2003 e 2008, foi de cerca de 6% a.a. Consultar a esse respeito: Capes (2003) e Capes (2009).

ões Norte e Nordeste ampliaram a participação nas matrículas nacionais, embora a última conservou-se muito aquém dos 28% da população brasileira. Isto ocorreu através do movimento oposto ao do período anterior, no qual as regiões sobre-representadas – Sul e Centro Oeste – perderam participação, enquanto o Sudeste preservou cerca de 50% do contingente de alunos matriculados no País, muito superior aos 42% da população nacional. Vale salientar que o poder indutor do segmento federal foi bastante limitado em face do diminuto tamanho de sua rede quando comparado ao segmento privado.

Ainda assim, é possível notar que o movimento conduzido pelo Programa Expansão Fase I (2003 a 2007) e o REUNI, no seu primeiro ano, aprofundou o **movimento de interiorização**, ainda incipiente, que teve início no governo anterior. A ampliação das matrículas de 34% para 38% está associada ao fato de que todas as universidades criadas neste período localizam-se em cidades do interior dos Estados da Federação. Ademais, vale lembrar que a rede federal composta de Institutos Federais também foi bastante ampliada e pulverizada pelas cidades interioranas.

No segmento privado, a trajetória mostrou-se divergente em função das estratégias individuais mais convenientes. A proporção de alunos que estuda nas IES não lucrativas em cidades do interior cresceu até atingir 62%, ao passo que nas empresas educacionais o percurso foi inverso, a partir de 2007, com a inversão da superioridade proporcional de matrículas nas capitais dos Estados. Os movimentos opostos fizeram com que a distribuição total de matrículas entre capital e interior fosse mantida ao longo do período estudado.

Por fim, o incremento de **matrículas em cursos noturnos** no segmento federal fez parte da agenda estatal no governo Lula como uma medida indispensável para ampliar o acesso e a permanência no nível superior. Embora o parâmetro de 30% de matrículas noturnas tenha permanecido apenas no papel, o processo de expansão das IFES, sobretudo o REUNI, contemplava o objetivo de ampliar as matrículas noturnas, sendo esta uma das metas pactuadas com todas as universidades federais participantes. A iniciativa pouco alterou a proporção, em 2008, daqueles que estudam à noite nas IFES, 26%, parcela ainda bastante reduzida. Cabe salientar que no segmento lucrativo a parcela majoritária nos cursos noturnos

sofreu pouca variação, 74%, e naquele sem fins lucrativos a participação de alunos nesse turno alcançou 65%.

É importante chamar a atenção para a evolução das matrículas noturnas no ensino médio para se traçar o perfil da demanda potencial à educação superior. A distorção existente durante o mandato de FHC entre a ampla maioria de matrículas públicas no ensino médio no turno noturno e a pequena parcela de estudantes das IFES nesse turno foi amenizada no período seguinte, devido à queda bastante acentuada na proporção de estudantes no ensino médio que frequentavam as aulas à noite. Em 2006, apenas 43% desses alunos do ensino médio estudavam à noite e, em sua rede predominante, que é a estadual, somente 48% conservaram-se no turno noturno. Apesar da aproximação em termos relativos, permaneceu o gargalo quantitativo entre as 600.000 matrículas federais frente ao contingente de mais de 7.000.000 de estudantes da rede estadual de ensino médio.³⁷³ A expansão por meio da diversificação de cursos, diferenciação institucional, acréscimo de cursos noturnos, redução das desigualdades regionais e interiorização mais uma vez não foi suficiente para equacionar o problema persistente da baixa taxa de escolaridade líquida. A agenda governamental identificou novamente a urgência em dar condições à demanda para pleitear e ter acesso às vagas disponíveis neste nível educacional. A superação desse obstáculo envolvia a continuidade e o aprofundamento da adoção de novas modalidades de entrada alternativas ao vestibular e a promoção efetiva de políticas afirmativas. Mais do que isso, reconheceu-se que o principal desafio a ser enfrentado era a permanência do contingente de alunos mais vulneráveis que haviam superado as barreiras ao acesso no terceiro grau.

Em que pese à supremacia dos exames vestibulares como porta de entrada, o uso de novas formas de ingresso por parte das instituições federais e privadas ganhou espaço e consolidou-se na educação superior. A adoção da avaliação seriada pelas IFES aumentou o interesse dos candidatos pelo caminho alternativo ao vestibular, sendo que 12% das inscrições em 2008 foram sob outros formatos. Observa-se fato semelhante nas entidades sem fins lucrativos devido a maior abrangência alcançada pelo ENEM, uma vez que este passou a ser

³⁷³ Entre 2004 e 2006 houve um decréscimo absoluto de alunos matriculados no ensino médio, em especial, dos estudantes pertencentes à rede estadual. As razões explicativas para este fenômeno não fazem parte do escopo da tese, todavia ele é digno de nota, uma vez que afeta sobremaneira a educação superior.

o requisito mínimo para aqueles que pretendem concorrer às bolsas do PROUNI. Já nas empresas mercantis, a tendência foi em outra direção, sendo que apenas 6% recorreram a modelos alternativos. Isto se explica devido à assimetria no crescimento em favor da maior procura pelos exames próprios.

No entanto, quando se agregam as inscrições por meio dos vestibulares e outros processos seletivos, é possível perceber pela Tabela IV que o arrefecimento da procura foi o traço marcante do governo Lula. O fenômeno deve-se a um conjunto de fatores associados. Entre 2004 a 2006, o número absoluto de estudantes no ensino médio foi reduzido, o que, por sua vez, afetou a demanda potencial à educação superior dos concluintes da educação básica. Além disso, a baixa progressão, a distorção idade-série e a evasão nos ensinos fundamental e médio continuaram afetando negativamente o acesso ao nível superior. A situação agrava-se à medida que aumenta a idade de conclusão da educação básica, pois grande parte do alunado do ensino médio provém das camadas sociais mais pobres, cuja trajetória leva a uma escolha perversa entre ingressar de forma precoce no mercado de trabalho ou dar continuidade aos estudos.³⁷⁴ Entre 2003 e 2008, a taxa de crescimento de candidatos no segmento federal foi inferior a 2% a.a., enquanto no grupo das sem fins lucrativos a procura teve decréscimo médio de 3% a.a., sendo que neste último o número de inscrições em 2008 foi inferior aquele observado em 2000. Por sua vez, o conjunto das lucrativas apresentou crescimento médio de 9% a.a., muito aquém do ocorrido no governo anterior.

A tendência à diversificação nos mecanismos de oferta de vagas foi mantida nos segmentos federal e não lucrativo, sendo que em 2008 chegou-se à participação de 15% e 17%, respectivamente, do total de vagas. Nas empresas educacionais, a parcela de vagas alternativas conservou-se em torno de 8%, uma vez que aquelas provenientes de exames próprios mantiveram uma trajetória de crescimento mais acelerada.

Quando se agregam as vagas nos exames vestibulares a outros processos seletivos, percebe-se que nos três segmentos a taxa de crescimento médio de vagas superou a de inscrições (Tabela IV). No caso das IFES, a evolução de vagas abaixo das inscrições durante o período FHC deu lugar, por intermédio dos dois programas do governo Lula – Expansão

³⁷⁴ Ver a este respeito, a análise desenvolvida por IPEA (2005).

Fase I e REUNI – bem como do acréscimo de vagas nas CEFETs, à aceleração na oferta (5% a.a.) combinada à desaceleração dos inscritos (2% a.a.). Destaca-se que, em 2008, houve aumento no número de vagas de 9% no conjunto das IFES. O resultado pode ser visualizado pelo Gráfico VI, o qual evidencia a queda progressiva no número de candidatos por vaga de 10,5, em 2003, para 8,0 no último ano da série.³⁷⁵

O segmento privado, por sua própria natureza, reagiu à desaceleração da demanda e ao estoque crescente de vagas ociosas acumuladas nos últimos oito anos. A extraordinária ampliação da disponibilidade de vagas efetivas ou fictícias perdeu força e as decisões individuais combinadas levaram, por um lado, à perda de fôlego do segmento não lucrativo, que cresceu a 3% a.a. (Tabela IV) e, por outro, ao declínio do desempenho do segmento mercantil, cuja taxa de crescimento passou de 41% a.a. para 14% a.a. Apesar disso, as duas vertentes particulares chegaram, em 2008, como mostra o Gráfico VI, a ter praticamente um candidato por vaga, resultado preocupante na medida em que a qualidade do ensino fica comprometida em face da inexistência de concorrência entre os pleiteantes.

O movimento dos ingressos acompanhou a desaceleração de inscrições e vagas (Tabela IV). No caso das IFES, a expansão promovida pelo governo Lula teve uma pequena repercussão nas vagas ociosas, cujo ápice ocorreu em 2008, quando 4% das vagas não foram preenchidas. A taxa de conclusão foi de 70%, para os ingressantes em 2003 e formados em 2008, com uma piora no desempenho em relação ao governo antecessor. A evolução dos concluintes também desacelerou e ficou pouco abaixo do incremento das matrículas. A evolução desse indicador motivou a definição de que uma das metas centrais do REUNI, pactuada com as universidades federais, seria alcançar a taxa de conclusão de 90% até 2012.

Por sua vez, no segmento privado a situação que já era delicada se agravou. A aceleração da taxa de ociosidade motivou as constantes reivindicações dos atores vinculados às IES para que o MEC tomasse alguma providência para resolver o problema. Este foi exacerbado pela dificuldade das IES em manter a maioria do corpo discente até a conclusão dos estudos, diante do aumento da taxa de evasão e desistência. O PROUNI originou-se, em parte, da pressão desses atores, já que parcela das vagas não preenchidas transformou-se em

³⁷⁵ Para um estudo de caso sobre a expansão da Universidade de Brasília, remete-se a Melo; Sousa (2009).

bolsas de estudos mediante renúncia fiscal concedida pela União, de maneira a dar condições para que o aluno permanecesse frequentando o nível superior. É possível visualizar pelo Gráfico VII que em 2005, primeiro ano do programa, houve ligeiro aumento na taxa de ocupação. Todavia, o movimento mostrou-se ineficaz, pois nos anos seguintes o indicador de ociosidade só fez aumentar. Em 2008, a parcela de vagas ociosas chegou aos patamares de 56% e 51% nos estabelecimentos lucrativos e não lucrativos, respectivamente.

No que tange à taxa de conclusão nas IES, em suas duas vertentes, houve pequena melhoria no indicador para os ingressantes em 2003, data anterior à implementação do PROUNI. Entretanto, não foi possível analisar o impacto do programa, visto que não há informações disponíveis de concluintes posteriores a 2008. Contudo, uma evidência importante pode ser observada na Tabela I. Apesar da desaceleração da taxa de crescimento dos concluintes nas duas vertentes particulares, ambas superaram a evolução de matriculados.

Por fim, as políticas afirmativas assumiram papel de centralidade no discurso referente ao acesso educacional. Apesar das tentativas infrutíferas de formulação de uma norma jurídica abrangente sobre o tema, na prática, conforme abordado no capítulo anterior, algumas universidades federais equacionaram essa questão com respostas institucionais vinculadas a seus processos seletivos. Por sua vez, a principal iniciativa governamental neste sentido decorreu do PROUNI, já que a própria concepção do programa envolvia conceder bolsas de estudos levando-se em conta os critérios de renda e étnico-raciais.

O primeiro indício importante a respeito da ampliação do acesso pode ser observado na evolução na taxa de escolaridade no nível superior. Apesar da desaceleração do surto expansivo observado no governo Lula, o incremento de vagas no segmento federal e os programas direcionados a ampliar a demanda na educação privada (PROUNI e FIES) resultaram em novo impacto positivo sobre a taxa de escolaridade líquida, que avançou de 10,5% para 13,6% em 2008, acréscimo de 3,1 pontos, bem menor do que aquele derivado do *boom* ocorrido no governo anterior (Gráfico VIII). Vale salientar que o indicador continua bastante distante do parâmetro de 30% determinado na LDB, o que torna a meta inatingível em 2011.

A desagregação do indicador por regiões, explicitada através do Gráfico IX, mostra a manutenção da tendência observada para 2008, sendo que o Norte e Nordeste con-

tinuaram abaixo da média, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentaram o mesmo percentual e o Sul alcançou o patamar de 18,6% de jovens de 18 a 24 anos na educação superior. Em virtude do peso diminuto das matrículas federais no cômputo total, a expansão ocorrida nas IFES ao longo do governo Lula não equacionou a questão das desigualdades regionais no que diz respeito ao acesso, corroborando com a distribuição espacial das matrículas.

No que tange à taxa de escolaridade desmembrada por raça/cor, houve novo avanço tanto para população branca (20,5%) como para população negra (7,7%). Neste caso, as cotas adotadas nas IFES em 2003,³⁷⁶ a adoção do PROUNI a partir de 2005, que envolve a concessão de bolsas de estudos à população negra, associada à modificação introduzida no FIES a partir de 2004,³⁷⁷ podem ter impactado no aumento desses estudantes na educação superior. Das 725.726 bolsas provenientes do programa cerca de 49% foram destinadas a estudantes negros e pardos.³⁷⁸ Verifica-se no Gráfico X que a diferença entre as taxas de escolaridade líquida de brancos e negros cresceu em termos absolutos a taxas decrescentes e oscilou acima de 12 pontos percentuais, em face de sua dimensão. Em termos relativos, a desigualdade foi reduzida, ou seja, em 2002, a taxa de escolaridade líquida para os brancos era quatro vezes maior que aquela calculada para os negros, porém, em 2007, essa relação foi reduzida para pouco menos de três vezes. É importante frisar que apesar dessas iniciativas em prol da redução da desigualdade em termos étnico-raciais, que se configuraram em políticas públicas por meio do segmento privado, o obstáculo ao acesso ao nível superior permaneceu no horizonte como um desafio a ser superado.

Conforme anteriormente mencionado, a distorção idade-série e as condições socioeconômicas de grande parte dos estudantes fazem com que seja necessária a análise da taxa de escolaridade bruta. O movimento de descolamento progressivo da escolaridade bruta em relação à líquida, explicitado no Gráfico IX, que teve início no auge do surto expansivo do governo FHC, ganhou novo impulso no governo Lula, a despeito da desaceleração das

³⁷⁶ Sobre a relação das IFES que adotaram o sistema de cotas, consultar o abrangente trabalho sobre as desigualdades raciais no Brasil: Paixão; Carvano (2008).

³⁷⁷ Em 2004, a legislação sobre o FIES foi alterada através das Portarias SESu nº 30/2004 e nº 3224/05 para incluir o critério raça/cor entre as variáveis que compõem o cálculo do índice de classificação (IC). Segundo o IPEA (2007), essa modificação representou aumento de 20% no IC, o que resultou no acesso de 36.000 negros ao financiamento estudantil.

³⁷⁸ Dados retirados do site <http://prouniportal.mec.gov.br/>

matrículas, o que resultou no acréscimo mais que proporcional de estudantes com idade superior a 24 anos, sendo que, em 2008, esse indicador chegou a 26,4%.³⁷⁹

IV.5. Considerações Finais

Na conclusão do capítulo é preciso discutir a respeito da existência de continuidade e/ou ruptura na implementação da política pública para a educação superior entre as gestões de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Em congruência com a etapa de formulação é possível responder a essa indagação com a conjunção aditiva “e”. O estímulo concedido à oferta privada no que se refere às mudanças na legislação, com o intuito de flexibilizar as modalidades de cursos e institucionais, bem como o frouxidão nos critérios de credenciamento e de autorização do CNE foram os condicionantes fundamentais do *boom* de matrículas particulares na era FHC. Ainda que tenha perdido força no governo de seu sucessor, o principal elemento de continuidade residiu na manutenção da supremacia do segmento privado cuja dimensão impressiona: 75% das matrículas, 73% dos cursos e 90% das instituições em 2008.

No entanto, as inovações provenientes do governo FHC foram absorvidas pelo governo Lula, de modo a contemplar outro olhar sobre a política educacional. São evidências de ruptura o desincentivo e consequente perda de vitalidade dos cursos sequenciais e dos Centros Universitários. Por sua vez, os cursos a distância e os tecnológicos nas IFES foram encorajados a disputar um contingente maior de alunos que fogem do padrão convencional dos estabelecimentos oficiais. A mudança reside no protagonista dessas inovações. Se o governo FHC endereçou a diversificação ao segmento privado, o governo Lula passou a incentivar a adoção desses modelos não tradicionais também no segmento federal.

Conclui-se que governo FHC focalizou a política pública de expansão na oferta educacional privada, por sua vez, a gestão de Lula concretizou uma política pública bem mais complexa, na medida em que seu espoco foi ampliado a fim de que seu alcance extrapolasse as bases pelas quais o padrão de crescimento foi gestado. Em outras palavras, o arre-

³⁷⁹ No estudo desenvolvido por Paixão; Carvano (2008), as taxas de escolaridade bruta para população branca e negra evoluíram de 13,1% e 3,3%, em 1995 para 30,7% e 12,1%, respectivamente. A conclusão do estudo corrobora com a interpretação realizada no corpo da tese.

fecimento do processo expansivo da era Lula, em virtude da desaceleração da procura, veio acompanhado da consolidação do segmento mercantil como predominante no conjunto das IES particulares. Neste cenário, a política educacional acabou por contemplar tanto a oferta como a demanda, da mesma forma, que destinou mudanças legislativas e verbas públicas ao segmento federal e privado.

As principais evidências estão na constituição de programas que levam em conta todos esses elementos: no segmento privado, o PROUNI; no segmento federal, a Expansão Fase I e o REUNI. Mais do que instrumentos para ampliar cursos, vagas e instituições, objetivam dar condições de permanência aos estudantes mais vulneráveis.

Em que pese o fato de que as taxas de crescimento tenham sido reduzidas e as taxas de ociosidade em sentido oposto, os resultados não demonstram a existência de inversão na tendência de predomínio do crescimento privado. Em face da dimensão adquirida pelo segmento desde a década de 70, a marcha de expansão em curso nas universidades e institutos técnicos federais tem sido significativa, porém não o bastante para reverter esse cenário. A novidade foi fenômeno de expansão das instituições mercantis descrito na apresentação da tese que ficou evidente pela proporção que ele assumiu em número de matrículas, cursos e instituições. A iniciativa privada empresarial soube aproveitar-se das inovações e da redução dos requisitos do governo FHC para buscar soluções de mercado mais lucrativas. No governo Lula, essas IES passaram a ser beneficiadas pela retomada da desoneração tributária de modo que a lógica empresarial combinou-se à renúncia fiscal até então restrita ao modelo sem fins lucrativos.

Nesse padrão de crescimento em desaceleração acompanhado da concessão de gratuidade integral ou parcial – bolsas do PROUNI, bolsas permanência e FIES – que extrapola os muros das IFES, persistem no governo Lula os dilemas oriundos da singularidade brasileira na qual a desigualdade social é uma marca indelével. Os elementos mais evidentes estão na crescente ociosidade que ultrapassou o patamar de 50% de vagas não preenchidas no segmento particular combinada à persistência das baixas taxas de escolaridade líquida e bruta. Apesar dos avanços na expansão e na melhoria no acesso, o desafio central consiste em interromper um processo enraizado e naturalizado na cultura e na sociedade brasileira,

de que as diferenças abissais de escolaridade existentes no Brasil são inerentes ao mundo capitalista. Por certo não são, mas a superação desse desafio somente será realidade quando houver uma transformação significativa no sentido de equacionar as desigualdades sociais, espaciais e étnico/raciais.

No último capítulo, a análise prossegue com a discussão a respeito da materialização da política pública no que concerne ao financiamento federal. Os recursos da União orçamentários, não orçamentários e creditícios serão esquadrihados de acordo com a destinação ao segmento das instituições federais de ensino superior e ao segmento de propriedade privada.

CAPÍTULO V – FINANCIAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR (1995-2008)

V. 1. Introdução

O texto se ocupa de analisar os mecanismos financeiros públicos destinados à oferta e à demanda por educação superior. Este se encontra estruturado de modo a relacionar o perfil de intervenção pública condizente com a formulação e a implementação da política educacional nos dois períodos estudados. Em outras palavras, pretende-se evidenciar a maneira pela qual o governo federal representado pelo ator MEC destinou recursos públicos aos segmentos federal e privado. O questionamento sobre a existência de ruptura ou continuidade da ação estatal entre as gestões de FHC e Lula é o fio condutor do epílogo desta tese.

A pesquisa baseou-se em inúmeras fontes primárias e secundárias. Para a análise da Execução Orçamentária da União foram utilizadas duas bases de dados. Para o período de 1995 a 2000, os dados foram retirados da Lei Orçamentária Anual (LOA) disponível no Portal da Câmara dos Deputados.³⁸⁰ Entre 2001 e 2008, as informações foram colhidas do Portal do Senado Federal através do programa “SIGA BRASIL”. Ambos têm como fonte primária o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).³⁸¹ Os recursos creditícios do BNDES foram gentilmente fornecidos mediante solicitação feita por meio eletrônico. A renúncia fiscal do PROUNI foi obtida através do “Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária” divulgado pela SRF.³⁸² O número de bolsas do PROUNI foi retirado do site do programa, enquanto a quantidade de bolsas permanência foi fornecida por meio de solicitação junto ao órgão competente no MEC.³⁸³ O número de contratos do FIES também foi colhido no MEC baseado em informações da CEF.

³⁸⁰ O banco de dados encontra-se disponível no endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/execucao.html>

³⁸¹ O banco de dados encontra-se disponível no endereço eletrônico: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil

³⁸² Os relatórios estão disponíveis no site: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>

³⁸³ As informações sobre o PROUNI estão disponíveis no endereço eletrônico: <http://prouniportal.mec.gov.br/>

O ponto de partida do capítulo é o questionamento sobre a relevância da educação e, sobretudo, da educação superior no contexto das finanças públicas, no qual as decisões de política educacional estão condicionadas a um perfil específico da política fiscal. Com o intuito de responder essa questão, observa-se a trajetória da participação desses gastos nas despesas orçamentárias da União e no PIB, bem como a dimensão da educação superior nas despesas do MEC. Em seguida, a investigação envereda pelo financiamento federal direto e indireto destinado à educação superior. Com isso, a intenção é, em primeiro lugar, observar a evolução das transferências orçamentárias do MEC para o conjunto das IFES, de modo a averiguar até que ponto o segmento federal pode ser considerado central para conduzir o processo de expansão. Em segundo lugar, o incentivo à iniciativa privada será avaliado através dos mecanismos, que, separadamente e em conjunto, deram suporte a esta expansão. Além dos mecanismos orçamentários e extra-orçamentários destinados à oferta, por fim, os instrumentos destinados à demanda são apresentados com o intuito de explicitar em que medida a ação estatal destinou-se ao alunado dos segmentos federal e privado.

V.2. Educação Superior e as Finanças Públicas no Governo FHC (1995 – 2002)

Tendo como premissa a trajetória expansiva da educação superior ocorrida ao longo da gestão FHC, permanece uma indagação a ser respondida: até que ponto o segmento federal de nível superior adquiriu status de prioridade traduzido no aumento de participação do setor nos recursos orçamentários?³⁸⁴ O jogo de interesses dos atores sociais e governamentais perpassa as diversas etapas do processo orçamentário desde a dotação inicial de recursos definida no Orçamento aprovado; o recurso a créditos aditivos ou supressivos, que modificam a dotação inicial; o contingenciamento de recursos, que reduz a disponibilidade de recursos da dotação autorizada; até os três estágios da execução da despesa pública: em-

³⁸⁴ Ao longo do período estudado houve uma série de alterações na classificação orçamentária o que torna a análise de dados bastante complexa e requer cautela na sua interpretação. A Portaria da SOF nº 42 de 1999 modificou as categorias função, programa e subprograma para função, subfunção e programa a partir de 2000. Portanto, classificação por programa guarda semelhança à classificação por subfunção, da mesma maneira que a classificação por subprograma em relação à classificação por programa. Ademais, é possível compatibilizar a classificação por projeto/atividade, até 1999, pela classificação por ação entre 2000 e 2008. Como auxílio a essa empreitada, a tese fez uso do trabalho minucioso de Vasconcelos; Santos (2006). Em contato por correio eletrônico, a primeira autora que é consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados esclareceu as eventuais dúvidas que surgiram.

penho, liquidação e pagamento. Como o orçamento público reflete o embate entre diversos interesses políticos, econômicos e sociais, o prestígio da política educacional traduz-se no acesso privilegiado às verbas da União. Sendo assim, a análise restringe-se aos valores executados e liquidados³⁸⁵ do Orçamento Geral da União atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), indicador abrangente utilizado para cálculo da inflação.³⁸⁶ Portanto, com o intuito de responder à questão, considera-se importante examinar a evolução de três indicadores de gasto relativos às despesas da União, ao PIB e aos gastos do MEC.

Para entender a evolução dos gastos do MEC e deste com a educação superior é necessário levar em conta ainda dois aspectos: a) O art. 212 da Constituição Federal de 1988 determinou que 18% da arrecadação de impostos da União devem ser destinados obrigatoriamente à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE); b) A criação em 1994, como parte do esforço de contenção fiscal, do Fundo Social de Emergência (FSE) posteriormente prorrogado através do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e da Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União (DRU) vigente até o final do período em tela. A composição do fundo atingiu, de forma drástica, o financiamento direcionado à educação superior à medida que 20% da arrecadação de impostos são previamente deduzidos da base de cálculo da vinculação constitucional.³⁸⁷

O primeiro indicador de dispêndio escolhido foi a participação dos gastos do MEC na despesa realizada da União. Os dados da Tabela V revelam que entre 1995 e 1999 houve acentuada queda da participação do MEC nas despesas da União, que partiu de 3,8% e chegou a 2%. De 2000 a 2002, ocorreu sensível retomada até o patamar próximo de 2,5% ocorrido em 1997. Para compreender essa evolução, faz-se necessário mencionar a mudança ocorrida no enfoque das finanças públicas, a partir de 1998, último ano do primeiro mandato

³⁸⁵ A despesa pública pode ser observada nas distintas fases da execução orçamentária: o empenho (reserva de dotação orçamentária), a liquidação (entrega da mercadoria ou conclusão do serviço) e o pagamento (desembolso efetivo). Baseando-se no texto de Gobetti; Orair (2010) escolheu-se o estágio da liquidação como o critério mais apropriado para mensurar as despesas do governo do ponto de vista econômico, a despeito das ressalvas dos autores.

³⁸⁶ O Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, não foi escolhido para a atualização monetária, devido à maior sensibilidade deste às flutuações cambiais o que acaba interferindo nos resultados obtidos nos anos de 1999 e 2002. Sobre as dificuldades na escolha de indicadores de inflação apropriados para o gasto social, consultar: Castro; Ribeiro; Chaves (2005). O Deflator Implícito do PIB foi usado apenas para transformação em valores reais do PIB e das despesas do MEC com ensino superior quando comparadas a ele.

³⁸⁷ Para uma análise dos gastos com o segmento federal baseada nas receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), remete-se a Amaral (2003) e Amaral (2009).

de FHC, cuja contenção de gastos deu lugar à meta pré-definida de superávit primário. Não menos importante foi a opção explícita da gestão de FHC em priorizar a educação básica, cuja competência no fornecimento está a cargo dos governos subnacionais. Com isso, ocorreram dois movimentos díspares. No primeiro período, o principal responsável pela queda do indicador foi o crescimento mais que proporcional dos gastos da União, enquanto, no segundo período, a melhoria explica-se pela redução, em termos absolutos, dos gastos federais acompanhado do aumento dos gastos do MEC. O comportamento oscilante dos gastos do MEC durante o governo FHC fez com que taxa média anual não ultrapassasse 1%, ao passo que o incremento das despesas da União foi de 8%, em decorrência do crescimento explosivo desses gastos anteriores à mudança da gestão da política fiscal. Os números sugerem que o MEC foi perdendo espaço no jogo político em torno dos recursos da União.

Tabela V. Valores absolutos* (R\$ milhões) a preços constantes e indicadores de despesas totais e com ensino superior

Ano	MEC Todas as Fontes ¹	MEC - Ensino Superior Todas as Fontes ¹	Total União ¹	PIB ²	MEC / União ³	MEC-Ensino Superior / MEC ³	MEC-Ensino Superior / PIB ³
1995	21.573	9.715	560.960	2.062.748	3,85%	45,03%	0,59%
1996	19.827	8.881	614.841	2.107.107	3,22%	44,79%	0,50%
1997	19.447	8.680	788.671	2.178.228	2,47%	44,64%	0,46%
1998	21.362	8.507	991.901	2.178.998	2,15%	39,82%	0,44%
1999	20.988	9.546	1.070.899	2.184.535	1,96%	45,48%	0,49%
2000	23.002	11.110	1.059.191	2.278.605	2,17%	48,30%	0,55%
2001	23.117	9.993	963.045	2.308.525	2,40%	43,23%	0,48%
2002	23.627	9.797	957.203	2.369.888	2,47%	41,47%	0,47%
2003	23.508	9.633	1.137.253	2.397.062	2,07%	40,98%	0,44%
2004	23.016	9.498	1.096.015	2.533.989	2,10%	41,27%	0,41%
2005	23.750	10.292	1.263.727	2.614.055	1,88%	43,33%	0,42%
2006	27.478	11.446	1.310.464	2.717.494	2,10%	41,66%	0,44%
2007	31.429	12.899	1.297.013	2.883.028	2,42%	41,04%	0,46%
2008	34.183	13.443	1.260.010	3.031.864	2,71%	39,33%	0,44%

Fonte: SIAFI, IBGE. Elaboração própria.

Nota:

* A partir de 2004 foram somados os dados do FIES.

(1) Dados corrigidos pelo IPCA.

(2) Dados corrigidos pelo deflator implícito do PIB.

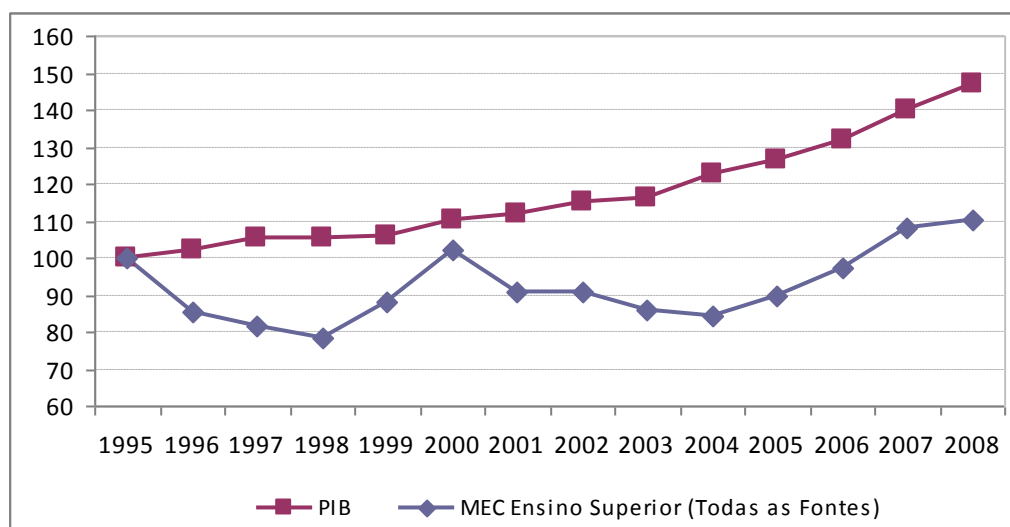
(3) Razão entre valores nominais, para evitar o efeito do uso de índices de preços diferentes.

O segundo indicador relevante trata-se dos gastos do MEC com ensino superior como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Das informações colhidas no Orçamento Geral da União foram selecionadas apenas as despesas destinadas à educação superior. Este filtro permite excluir os gastos com aposentados e pensionistas, precatórios e hospitais universitários, que acabam inflando as despesas orçamentárias, mas que não se referem estritamente à manutenção e desenvolvimento do ensino de graduação.³⁸⁸ A trajetória desse parâmetro internacional permite relacionar a decisão de gasto ao crescimento da atividade econômica. Na Tabela V percebe-se que o ápice da representatividade ocorreu no primeiro ano do governo FHC, sendo que a tendência foi de queda na participação até 1998, com recuperação em 2000 e nova perda proporcional no final do segundo mandato.

O movimento das duas variáveis atualizadas pelo deflator implícito do PIB contido no Gráfico XI é evidente no sentido de que as despesas do MEC com ensino superior não evoluíram na mesma intensidade do crescimento do produto ao longo dos oitos anos em tela. Apenas em 2000 ocorreu situação atípica de aproximação entre eles em virtude da introdução do FIES. Ou seja, apesar da baixa e oscilante taxa de crescimento do produto, a evolução das despesas com o ensino superior não acompanhou o comportamento do PIB. O resultado corroborou com o discurso de que o aporte de recursos para o terceiro grau não deveria ser ampliado.

³⁸⁸ De acordo com os estudos de Amaral (2003) e de Schwartzman (2006), o dispêndio com aposentados e pensionistas representa cerca de 30% do gasto total com pessoal das IFES. Para uma análise mais detalhada sobre o orçamento destinado a precatórios e hospitais universitários, remete-se também a Amaral (2003).

Gráfico XI. Índice de crescimento do PIB e das despesas do MEC com ensino superior, a preços constantes de 2008 (deflator implícito do PIB) – Base: 1995 = 100



Fonte: SIAFI, IBGE. Elaboração própria.

No âmbito das atribuições determinadas constitucionalmente, a educação superior é o único nível de ensino de integral responsabilidade do governo federal na prestação de serviços educacionais. Nos demais níveis, a União detém quantidade ínfima de alunos, mas exerce funções supletivas e redistributivas através da transferência de recursos aos sistemas oficiais das demais esferas de governo sustentados pelos governos subnacionais. Por isso, é importante visualizar como terceiro indicador a relação entre os gastos com o Ensino Superior³⁸⁹ realizados pelo MEC e o total de gastos efetuados pelo Ministério da Educação (Tabela V).³⁹⁰ Fica evidente a perda de importância do nível superior nas decisões de gasto por parte desse ator governamental, à medida que se vislumbra a queda sistemática do indicador que partiu de 45% em 1995 e chegou a 41,5% em 2002, com exceção do ano atípico de 2000, influenciado pela introdução do FIES.

³⁸⁹ Embora o termo “educação superior” tenha sido usado ao longo da tese e, sobretudo na análise dos dados, para manter a coerência com a classificação orçamentária por programa/subfunção será usado o termo “ensino superior” neste capítulo para designar os gastos do MEC com o terceiro grau. Nestes estão incluídos os gastos com ensino, pesquisa e extensão.

³⁹⁰ Os gastos com a educação superior são realizados tanto pelo Ministério da Educação como pelos Ministérios da Saúde e Militares. Para o escopo da tese, a opção metodológica foi restringir a análise das despesas provenientes exclusivamente do MEC, de modo a manter a coerência com o objeto central da pesquisa, ou seja, o estudo da atuação do MEC na política de educação superior. Vale salientar que cerca de 95% das despesas com o ensino superior são oriundas do MEC.

Em coerência ao discurso de dar prioridade à educação básica em detrimento do terceiro grau, a taxa de crescimento dos gastos do MEC oscilou muito no período analisado, porém sempre com acréscimo de recursos, enquanto o ensino superior em duas oportunidades apresentou queda em termos reais entre 1997 e 1998 e entre 2000 e 2001. O comportamento oscilante dos gastos do MEC e deste com o ensino superior levou a estagnação, em termos médios, de ambos sendo mais grave na segunda variável. Portanto, há evidências de que a educação superior perdeu espaço nos gastos decrescentes do MEC.

Em que pese os limites aos gastos federais dados pela política fiscal, os três indicadores evidenciam a queda relativa com relação aos gastos da União e do PIB, bem como a redução da participação da educação superior no MEC. No entanto, para responder com maior exatidão se o padrão de financiamento corrobora com a perspectiva da política pública de que a expansão do segmento federal prescinde de aporte adicional de recursos federais, torna-se necessário avançar um pouco mais na análise do Orçamento da União.

O financiamento federal ao ensino superior será discriminado nas duas próximas seções, de acordo com sua destinação à oferta e à demanda por educação superior. Em primeiro lugar, apresenta-se a evolução dos gastos estatais com o segmento federal ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, por intermédio de transferências orçamentárias e, em seguida, pretende-se mostrar como o segmento privado recebeu recursos do governo federal seja de forma direta, através de verbas públicas às IES não lucrativas, seja de forma indireta, por meio da renúncia fiscal ou do sistema de crédito do BNDES. Em segundo lugar, o objetivo é explicitar os mecanismos financeiros direcionados aos estudantes de modo a estimular o ingresso e a permanência na educação superior.

V.2.1. Financiamento Federal à Oferta Educacional no Governo FHC

O segmento federal sofreu sucessivas críticas por parte de seu principal mantenedor sob a alegação de que o modelo universitário era perdulário, ineficiente e elitista. Por diversas vezes, o diagnóstico para o conjunto das IFES residia na afirmação de que os recursos públicos destinados a elas eram suficientes e o problema resumia-se a má gestão do aparato institucional. Portanto, na agenda governamental a solução estava na **racionalização**

administrativa das instituições federais. A fim de verificar a coerência entre o discurso e a prática do governo FHC, torna-se necessário examinar a evolução dos recursos orçamentários. Para dimensioná-los, as informações da Execução Orçamentária da União foram filtradas da seguinte forma. As despesas oriundas do MEC na rubrica “ensino superior” foram desmembradas por unidades orçamentárias e, em seguida, reagrupadas em quatro conjuntos: a) verbas destinadas à unidade orçamentária MEC; b) gastos das unidades específicas;³⁹¹ c) as despesas com pessoal, manutenção e investimento das IFES; e d) os recursos direcionados ao financiamento estudantil. Dos dados constantes da Tabela VI serão objeto de análise os gastos com as IFES e o financiamento estudantil ao segmento privado, em virtude de ambos estarem atrelados às decisões da política educacional.

Tabela VI. Despesas do MEC com Ensino Superior, por Unidade Orçamentária, a preços constantes* de 2008 (IPCA) - Todas as Fontes (R\$ milhões)

Ano	Administrativo		Crédito Educativo / FIES		IFES		Unidades Específicas		Total
	Valor	Particip. (%)	Valor	Particip. (%)	Valor	Particip. (%)	Valor	Particip. (%)	
1995	46,0	0,5%	404,9	4,2%	8.378,3	86,2%	886,0	9,1%	9.715,2
1996	65,2	0,7%	369,2	4,2%	7.526,3	84,7%	920,2	10,4%	8.880,9
1997	115,6	1,3%	295,6	3,4%	7.380,9	85,0%	888,2	10,2%	8.680,2
1998	112,0	1,3%	361,9	4,3%	7.262,2	85,4%	771,0	9,1%	8.507,2
1999	284,1	3,0%	543,0	5,7%	7.874,7	82,5%	844,2	8,8%	9.546,0
2000	506,7	4,6%	1.663,2	15,0%	8.156,1	73,4%	783,9	7,1%	11.109,9
2001	761,4	7,6%	819,3	8,2%	7.622,3	76,3%	790,1	7,9%	9.993,1
2002	360,3	3,7%	874,3	8,9%	7.802,5	79,6%	760,0	7,8%	9.797,1
2003	301,1	3,1%	898,8	9,3%	7.696,8	79,9%	736,1	7,6%	9.632,9
2004	148,8	1,6%	841,7	8,9%	8.446,7	88,9%	61,0	0,6%	9.498,2
2005	557,0	5,4%	898,1	8,7%	8.194,7	79,6%	642,1	6,2%	10.291,9
2006	495,0	4,3%	1.010,8	8,8%	9.208,6	80,5%	731,8	6,4%	11.446,3
2007	1.188,7	9,2%	1.027,3	8,0%	9.948,3	77,1%	734,1	5,7%	12.898,5
2008	728,6	5,4%	1.169,1	8,7%	10.759,9	80,0%	785,8	5,8%	13.443,4

Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

³⁹¹ As unidades orçamentárias específicas não fazem parte do segmento federal de educação superior, mas parcela dos gastos do MEC com educação superior destina-se a essas unidades orçamentárias vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), tais como: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); Fundação Joaquim Nabuco; Instituto Nacional de Educação de Surdos; Instituto Benjamin Constant e Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os gastos com a pós-graduação realizados pela CAPES não serão tratados, pois não fazem parte do escopo da tese.

É importante lembrar que na execução orçamentária do órgão MEC na rubrica ensino superior estão contidos os orçamentos de todas as IFES, isto é, estão incluídos os recursos próprios provenientes de receitas extra-orçamentárias.³⁹² Portanto, a análise prossegue em duas dimensões quanto à origem dos recursos, tanto aqueles oriundos de todas as fontes como aqueles originados de receitas orçamentárias do Tesouro Nacional.³⁹³ Essa discriminação permite examinar a exata dimensão das decisões de política pública atinentes a este nível educacional, à medida que permite, quando desejado, excluir o aporte dos demais recursos recebidos pelas IFES, que não decorrem do poder discricionário de estímulo à educação superior federal.³⁹⁴

De acordo com a classificação das despesas por Unidade Orçamentária da Tabela VI, em 1995, 86% do dispêndio destinava-se às IFES, e, em 2002, a parcela foi reduzida para 80%. A queda na participação decorreu de dois fatores explicativos. Em primeiro lugar, devido ao acréscimo mais que proporcional de aporte de recursos aos programas destinados ao financiamento estudantil (crédito educativo e FIES) entre 1999 e 2002. Em segundo lugar, destaca-se que os gastos com as IFES apresentaram uma trajetória decrescente ao longo do primeiro mandato de FHC. Conforme relevam os dados do Gráfico XII, em 1999, houve recuperação, mas que logo arrefeceu no ano seguinte. O resultado foi uma taxa de crescimento real negativo médio em 1%. O mesmo gráfico evidencia que os recursos do Tesouro

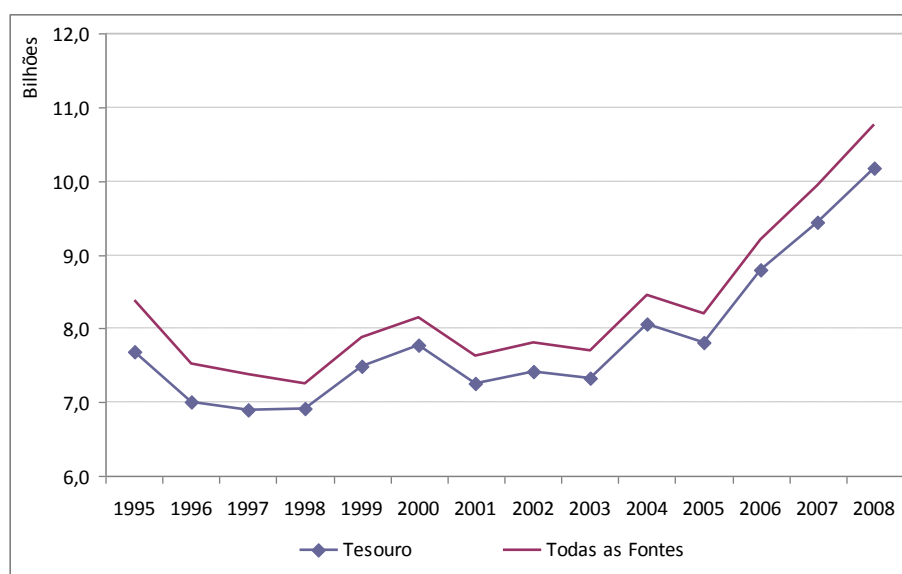
³⁹² Os recursos próprios das IFES são os provenientes de prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos hospitais universitários, taxas, aluguéis, doações, receitas derivadas de aplicações financeiras, empréstimos, e outros. Estes são agrupados em recursos de outras fontes ou extra-orçamentários. Como conceitua Kohama, a despeito de constar do orçamento a “*Receita extra-orçamentária é aquela cujo pagamento independe de autorização orçamentária, e, portanto, independe de autorização legislativa*”. (2010, p.69).

³⁹³ “A receita orçamentária é a consubstanciada no orçamento público, consignada na Lei Orçamentária”. (Kohama, 2010, p.62) Os recursos do Tesouro Nacional ou orçamentários são contabilizados, na sua maioria, em Recursos Ordinários e Recursos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE).

³⁹⁴ O volume de recursos envolvido é diferente daquele encontrado nos trabalhos de Corbucci (2000), IPEA (2009a) Amaral (2003) em virtude da escolha da base de dados. O primeiro refere-se ao conjunto de verbas do MEC destinadas às Universidades Federais entre 1995 e 1998. O segundo trata das despesas realizadas pelo governo federal com ensino superior. O terceiro baseia-se nos recursos mobilizados destinados às IFES provenientes do Fundo Público Federal. O primeiro e o último partem do olhar de como as instituições são financiadas com recursos da União, enquanto a preocupação do segundo semelhante à abordagem da tese é entender como o governo federal implementa a política pública para o segmento federal. Outra diferença existente reside no indicador escolhido para cálculo em termos reais. No primeiro trabalho aparecem apenas os dados nominais, no segundo a atualização monetária foi feita com base no IPCA médio, enquanto o terceiro utilizou o IGP-DI. Ainda assim, é possível observar nos dois últimos trabalhos as mesmas tendências que são explicitadas a seguir.

destinados ao segmento federal foram ainda menores, uma vez que parte de outras despesas correntes e investimentos são financiados com recursos próprios das IFES.

Gráfico XII. Despesas totais das IFES, segundo origem dos recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

No intuito de examinar a composição de gastos com as IFES realizados pelo MEC com educação superior por Grupos de Natureza de Despesa (GND), conforme consta da Tabela VII, os valores são discriminados em gastos com pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes; investimentos e inversões financeiras.³⁹⁵ Dos gastos com pessoal e encargos sociais estão aqueles exclusivamente destinados ao pagamento do pessoal ativo, uma vez que o recorte dos dados primários excluiu os gastos relativos aos aposentados, pensionistas e precatórios. O segundo conjunto envolve a aquisição de material de consumo, pagamento de serviços de terceiros (pessoa física e jurídica), pagamento de água, luz, telefone, fotocópias, conserto de equipamentos e reparos em prédios, etc. Os investimentos refe-

³⁹⁵ A classificação por GND inclui ainda juros, encargos e amortizações da dívida, porém essas categorias não aparecem quando os dados do MEC são filtrados por ensino superior.

rem-se à realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, livros, etc. As inversões financeiras referem-se à aquisição de imóveis e aumento de capital.³⁹⁶

Tabela VII. Despesas do MEC com Ensino Superior nas IFES, por GND (todas as fontes) – Preços constantes R\$ de 2008 (IPCA) (R\$)

Ano	Inversões Financeiras	Investimentos	Outras Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Total
1995	6.879.486	405.570.003	867.146.102	7.098.754.378	8.378.349.970
1996	1.565.728	234.523.898	1.012.244.715	6.277.991.245	7.526.325.587
1997	327.294	185.013.986	1.027.423.634	6.168.091.443	7.380.856.357
1998	59.655	66.125.181	1.082.116.226	6.113.925.885	7.262.226.947
1999	125.442	94.160.875	1.039.703.167	6.740.747.242	7.874.736.726
2000	209.102	123.451.259	1.150.247.404	6.882.206.732	8.156.114.498
2001	142.867	116.250.293	1.138.588.621	6.367.337.038	7.622.318.818
2002	2.351.139	85.066.501	962.995.429	6.752.076.614	7.802.489.683
2003	3.926.217	118.902.021	920.072.872	6.653.856.934	7.696.758.044
2004	289.416	162.290.939	1.000.896.461	7.283.216.478	8.446.693.295
2005	1.149.591	222.650.846	1.226.840.199	6.744.014.667	8.194.655.303
2006	329.902	319.328.309	1.396.206.966	7.492.760.463	9.208.625.641
2007	5.432.789	607.264.081	1.655.397.053	7.680.248.473	9.948.342.395
2008	1.430.000	607.940.815	1.799.265.898	8.351.228.495	10.759.865.208

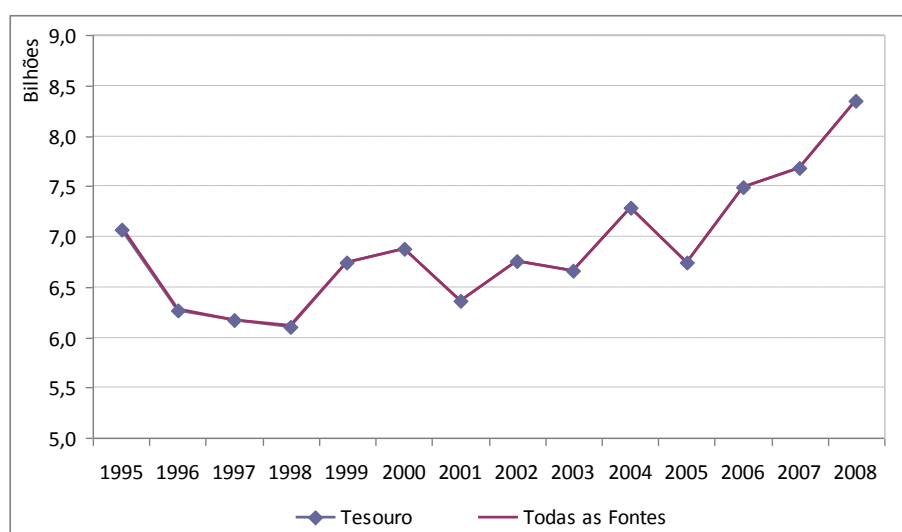
Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

A gestão da política de pessoal ao longo do governo FHC foi marcada pela combinação da reposição parcial de docentes, conforme demonstrado na seção concernente à expansão, e a inexistência de reposição linear de salários ao longo dos dois mandatos. Isto fez como que houvesse redução na massa salarial cujo impacto direto pode ser visualizado na evolução das despesas com pessoal e encargos sociais. Nota-se no Gráfico XIII, que o aporte de recursos exclusivos de Tesouro teve seu ápice em 1995 como reflexo do aumento concedido ao funcionalismo público no ano anterior, que repercutiu na folha salarial no primeiro ano da gestão de FHC. A queda foi interrompida apenas 1999, devido ao impacto sobre a folha de salários da criação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) para os docentes, em meados de 1998 e da gratificação semelhante destinada aos funcionários denominada de Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa Educacional (GDAE), em

³⁹⁶ Este componente não será analisado, pois se trata de valores ínfimos que não têm representatividade estatística.

2000. No entanto, nos oito anos a tendência foi de queda no componente mais representativo dos gastos com as IFES, com decréscimo anual médio em torno de 1%. Não obstante, o impacto foi amortecido devido ao formato de contratação do Regime Jurídico Único e ao surgimento das gratificações pecuniárias não incorporadas aos salários resultantes das greves. Estas serviram como válvula de escape à ausência de reposição salarial e amenizaram as pressões no meio acadêmico federal.

Gráfico XIII. Despesas com Pessoal e Encargos Sociais das IFES, segundo origem dos recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

O movimento das outras despesas correntes não acompanhou a contenção da folha salarial por dois motivos. Esta situação deriva-se do fato de que os preços dos insumos e serviços necessários ao funcionamento das IFES são regulados pelo mercado e de que compromissos assumidos pelo governo federal devem ser honrados no pagamento de fornecedores e serviços de utilidade pública. Neste item incluem-se diversas modalidades de salários indiretos concedidos como benefícios aos servidores com o intuito de amenizar a contenção salarial.³⁹⁷ Ademais, houve uma mudança de registro contábil dos professores substitutos que

³⁹⁷ Exemplos de salários indiretos: vale-transporte, auxílio-alimentação, assistência médica e odontológica aos servidores e seus dependentes, vale-creche e o PASEP. Sobre o tema, remete-se a Amaral (2003).

saíram da conta de pessoal e passaram a integrar a categoria de outras despesas correntes. Vale salientar que essa modalidade precária de contratação tornou-se contumaz no governo FHC em face da impossibilidade de realização de novos concursos públicos para suprir as vagas dos aposentados.³⁹⁸ O saldo desta categoria que responde entre 10% a 15% do total foi um modesto incremento de 1,5% a.a.

Em segundo lugar, o financiamento desta categoria de despesa é feito tanto pelo Tesouro Nacional como por recursos próprios das IFES. Conforme demonstrado na Tabela VIII, a participação dos recursos do Tesouro Nacional oscilou bastante ao longo da gestão de FHC, visto que em 1996 não chegou a 60% e, em 2001, representava 74% dos recursos de todas as fontes.

Tabela VIII. Participação dos recursos do tesouro no financiamento das despesas totais das IFES, por GND, a preços constantes de 2008 (IPCA)

Ano	Inversões Financeiras	Investimentos	Outras Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Total
1995	1,8%	20,0%	61,2%	99,5%	91,6%
1996	41,4%	61,5%	58,6%	99,9%	93,1%
1997	4,4%	28,1%	65,9%	100,0%	93,4%
1998	0,0%	13,0%	72,8%	99,9%	95,1%
1999	0,0%	23,6%	69,7%	100,0%	95,1%
2000	0,0%	54,8%	70,9%	100,0%	95,2%
2001	0,0%	36,1%	74,2%	100,0%	95,2%
2002	94,9%	40,9%	65,9%	100,0%	95,1%
2003	97,5%	40,5%	67,1%	100,0%	95,1%
2004	79,2%	61,4%	67,8%	100,0%	95,4%
2005	92,1%	72,0%	73,1%	100,0%	95,2%
2006	0,0%	75,4%	76,5%	100,0%	95,6%
2007	97,5%	82,6%	75,3%	100,0%	94,8%
2008	89,5%	78,8%	74,9%	100,0%	94,6%

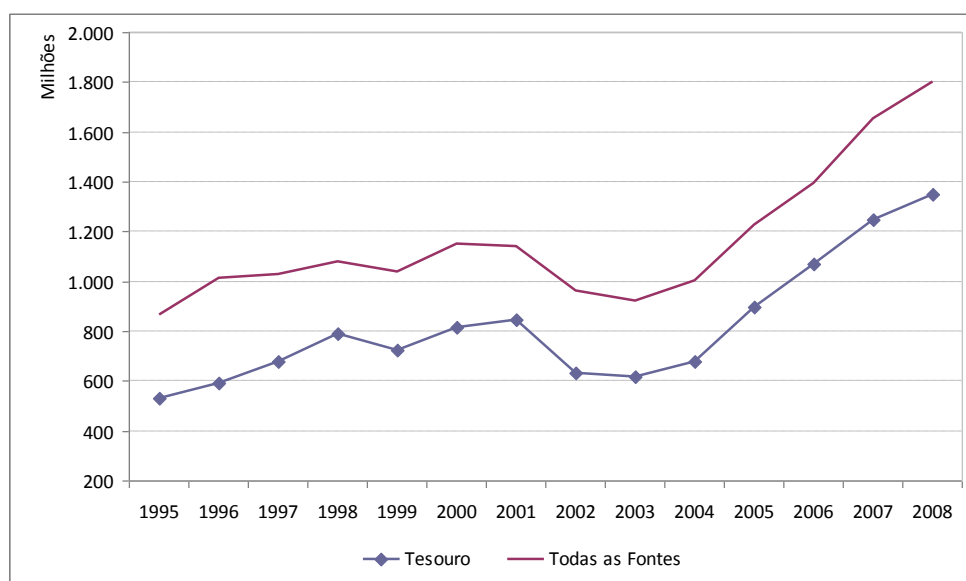
Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

O Gráfico XIV a seguir é bastante ilustrativo, na medida em que deixa claro que o crescimento de outras despesas correntes, entre 1995 e 1998, foi significativo, enquanto no

³⁹⁸ Ver a este respeito: Amaral (2003).

segundo mandato estas ficaram praticamente estagnadas. Os gastos do Tesouro seguiram essa tendência, porém, em menor magnitude.

Gráfico XIV. Evolução das Outras Despesas Correntes (ODC) das IFES, segundo origem dos recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)

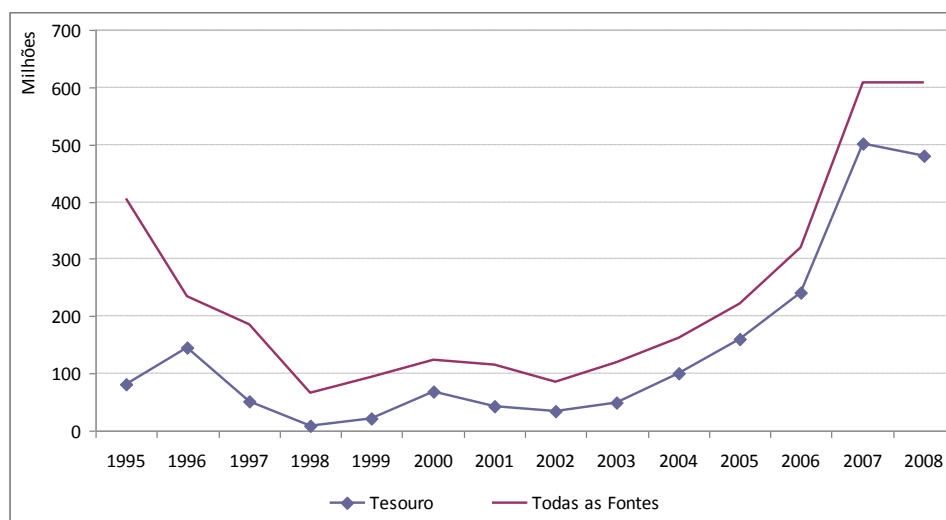


Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

O componente de gasto mais afetado durante o governo FHC foi o investimento. A queda vertiginosa ocorreu, sobretudo, no primeiro mandato, sendo o período seguinte marcado por uma relativa estagnação das despesas de capital. O Gráfico XV demonstra que o dispêndio ficou bastante aquém do patamar inicial, já que em 1995 mais de R\$ 400 milhões destinavam-se ao acréscimo na capacidade de produção de conhecimento (livros, laboratórios, equipamentos, reposição de peças e componentes) e à melhoria e expansão da capacidade instalada (prédios e instalações) e chegou-se a 2002 a menos de R\$ 100 milhões. O recuo médio anual impressionante de mais de 20% contribuiu para o sucateamento do aparato tecnológico das IFES, cuja participação nas despesas do MEC com educação superior que era inferior a 5% foi reduzida a 1%. Vale ressaltar que o comportamento dessa categoria

coincidiu com as baixas taxas de investimento público da União no governo FHC, visto que o ajuste fiscal ocorreu, sobretudo, nos gastos com investimento produtivo.³⁹⁹

Gráfico XV. Despesas com Investimento das IFES, segundo origem dos recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

A situação torna-se ainda mais grave, na medida em que esse valor refere-se ao gasto com investimento financiado por todas as fontes de receita. Quando são selecionados apenas os investimentos cujos recursos são provenientes do Tesouro Nacional, como demonstrado no Gráfico XV, visualiza-se queda ainda mais acentuada. Isto porque a participação dos recursos do Tesouro Nacional oscilou de modo significativo durante os oito anos analisados, sendo que, em 1998, apenas 13% das despesas com investimento tiveram origem em receitas do Tesouro Nacional, enquanto em 1996 e 2000 a maior parte dos recursos veio de fontes orçamentárias (Tabela VIII). Depreende-se que o impacto da ausência de planejamento de longo prazo por parte do governo federal, assim como da queda sistemática de

³⁹⁹ É importante notar que, embora a expansão do superávit primário só tenha ocorrido a partir de 1999, em 1994, como preparação do plano Real, foi feito um superávit primário de 5,1%. Nos anos seguintes ao Plano o mesmo caiu até se transformar em déficit primário, no biênio 1997/98. Em termos fiscais, os investimentos caíram para evitar um aumento ainda maior do déficit nominal, que crescia impulsionado pelo custo da dívida pública, devido às altas taxas de juros e aliado à ausência de superávit primário.

recursos para este fim foi amortecido em virtude da existência de outras fontes de receita para suprimimento das necessidades mais urgentes.

O cenário de redução progressiva de aporte de recursos não conduziu ao sucateamento pleno, pois as IFES contam não só com recursos próprios, mas também com recursos provenientes de agências de fomento governamentais, tais como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além das fundações estaduais de apoio à pesquisa.⁴⁰⁰ No caso dos hospitais universitários vinculados às IFES, estes recebem transferências orçamentárias do Ministério da Saúde através do Sistema Único de Saúde (SUS).

Além desses recursos públicos que não passam pelo orçamento do MEC, o mecanismo de financiamento extra-orçamentário que passou a ser adotado de forma usual pelas IFES, a partir de 1995, foi a captação de recursos por intermédio das Fundações de Apoio. Este instrumento veio ao encontro da proposta governamental de **diversificação das fontes de financiamento** das IFES e tornou-se alternativa para complementação salarial e para o recebimento de recursos adicionais destinados a custeio e a investimento. Houve crescimento numérico do credenciamento dessas fundações de direito privado, que passaram de 42 em 1995 para quase 96 em 2001. (Amaral, 2003). Vale ressaltar que, na maior parte das vezes, esses recursos não passam pelos orçamentos das IFES, sendo que as receitas e despesas são contabilizadas nas próprias fundações. Da mesma forma, não existem estatísticas acerca do volume de recursos destinados ao segmento federal. (Schwartzman, 2006).⁴⁰¹ Portanto, essas fundações de direito privado passaram a funcionar como válvula de escape e alternativa à manutenção do nível superior oficial.

⁴⁰⁰ O financiamento destina-se à pós-graduação no formato de bolsas de estudos, bolsas de pesquisa a docentes e apoio institucional. Os recursos do CNPQ e da FINEP destinados às IFES estão incluídos no orçamento do Ministério da Ciência e Tecnologia. Como a política direcionada à pós-graduação não faz parte do escopo da tese, para o leitor interessado em conhecer o montante de recursos oriundo das agências de fomento, consultar: Schwartzman (2006).

⁴⁰¹ Para se ter ideia do montante, o autor exemplifica o caso da USP, no qual estima-se que a receita gerida pelas fundações vinculadas à universidade estadual era de 35% do orçamento total em 2001. O autor alerta sobre os perigos da captação indiscriminada de recursos por meio dessas instituições ditas sem fins lucrativos.

No que tange ao financiamento da oferta privada, a intenção é investigar de que forma e em que medida a política educacional expansiva traduziu-se em medidas concretas de distribuição privilegiada de recursos públicos da União. Em outras palavras, pretende-se averiguar como ocorreu **o direcionamento de recursos às IES privadas**.

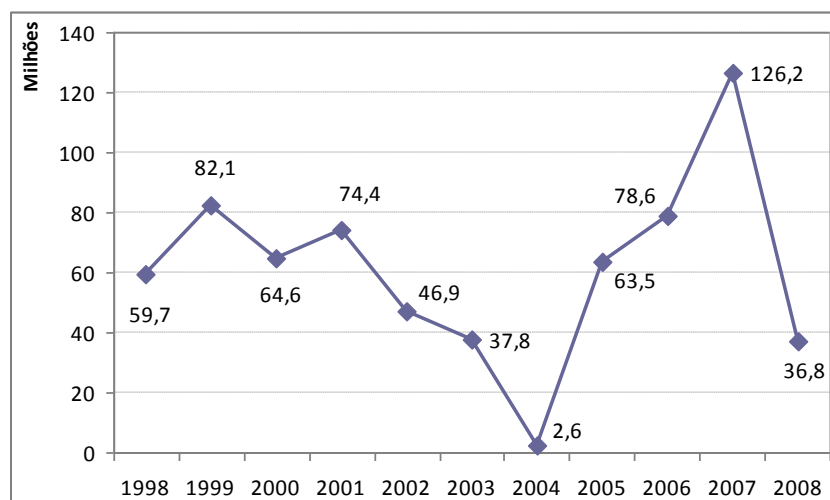
O segmento privado, mantido, sobretudo, com recursos provenientes das famílias através de mensalidades, matrículas e taxas, ainda tem acesso aos recursos federais, seja por aporte direto via transferências orçamentárias, seja por meio da renúncia fiscal cujo destino é endereçado às IES sem fins lucrativos. Além disso, há o financiamento creditício concedido pelo BNDES que tomou nova dimensão com os recursos provenientes do Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior, uma parceria entre o MEC e o BNDES.

O aporte de recursos diretos ao segmento privado emerge a partir da desagregação das despesas do MEC para o ensino superior na modalidade de aplicação “transferências a Instituições Privadas sem fins lucrativos”.⁴⁰² Mas, assim como ocorreu durante o regime militar, período de *boom* de matrículas privadas, o volume de recursos reais alocados à iniciativa privada apresentou tendência de queda (Gráfico XVI). Ademais, quando se compara o montante de recursos transferidos às IES aos gastos com as IFES, percebe-se a insignificância dos valores recebidos das primeiras em relação às segundas. Portanto, não é possível estabelecer relação direta e inequívoca entre transferências orçamentárias e o processo de expansão do segmento privado. Este mecanismo foi apenas um dos instrumentos de sustentação do crescimento do segmento privado.⁴⁰³

⁴⁰² As despesas do MEC com ensino superior destinadas às IFES são classificadas por modalidade de aplicação como aplicações diretas. Nesta classificação constam ainda as transferências aos Estados e ao Distrito Federal; aos Municípios e ao exterior.

⁴⁰³ No surto expansivo ocorrido com a Reforma Universitária em 1968 as transferências orçamentárias deram lugar a mecanismos indiretos, cujo mais importante foi, sem dúvida, a renúncia fiscal. Dentre outros mecanismos que estimularam à expansão privada estavam as transferências orçamentárias, a institucionalização de fundos e programas, e o instrumento institucional do Conselho Federal de Educação (CFE), através do afrouxamento nos critérios de autorização para funcionamento de estabelecimentos de ensino isolados. Sobre os mecanismos financeiros e institucionais que estimularam o crescimento do segmento privado, consultar: (Carvalho, 2002).

Gráfico XVI. Despesas com transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, a preços constantes de 2008 (IPCA) – MEC / Ensino Superior (R\$)



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

Na verdade, o instrumento financeiro preponderante direcionado ao segmento privado trata-se da imunidade e isenção de tributos. A desoneração fiscal de cunho social tem o propósito de compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis. Este financiamento indireto foi denominado pela Secretaria da Receita Federal (SRF) até 2003 de benefício tributário, mas, a partir de 2004 foi substituído pelo termo “gasto tributário”. A SRF conceitua gastos tributários da seguinte forma:

gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (Secretaria da Receita Federal, 2005, p. 10).

A **renúncia fiscal** abrangeu todo o período da história recente da educação superior brasileira. Para compreender sua importância, torna-se relevante retroagir no tempo, para as décadas de 60 e 70, nas quais este mecanismo tornou-se um elemento central no financiamento do ensino superior privado brasileiro. Este instrumento foi essencial para o crescimento intensivo dos estabelecimentos na prosperidade econômica e, principalmente,

garantiu a continuidade da atividade da empresa educacional no período de crise, por meio da redução de seu impacto sobre custos e despesas inerentes à prestação de serviços.

A Lei nº 5.172/66 que instituiu o Código Tributário Nacional em concordância com a Constituição Federal de 1967 determinou a não incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza.⁴⁰⁴ Em outras palavras, os estabelecimentos privados gozaram, desde a sua criação, do privilégio de imunidade fiscal, não recolhendo aos cofres públicos a receita tributária devida. Apesar de existirem requisitos restritivos para as entidades educacionais terem acesso à imunidade tributária, na prática, a maior parte dos estabelecimentos usufruiu deste benefício. A instituição de ensino ou mantenedora, na forma de associação civil ou fundação, considerada como entidade sem fins lucrativos, poderia receber por seus produtos e serviços, porém deveria reinvestir o superávit na manutenção e expansão das atividades educacionais.

Os estabelecimentos de ensino superior que foram considerados sem fins lucrativos passaram a ser imunes ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), ambos de competência do poder municipal; ao Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPJ) e ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, no caso dos imóveis localizados em zonas rurais, ambos de competência da União.

Algumas IES ainda poderiam ser consideradas como entidades de Utilidade Pública Federal. Era necessário o registro no Conselho Nacional de Serviço Social como instituição filantrópica, para gozar, além da imunidade tributária, a isenção da cota patronal da Previdência Social.⁴⁰⁵ Para a entidade filantrópica, a isenção do INSS possibilitou ampliar a contratação de pessoal docente e administrativo sem onerar os encargos sociais.

⁴⁰⁴ A Constituição Federal de 1946 já previa a renúncia fiscal aos estabelecimentos educacionais, no entanto, apenas durante o regime militar esse mecanismo tornou-se evidente em virtude do *boom* das instituições privadas.

⁴⁰⁵ Entre 1977 e 1988, a Lei foi revogada e as instituições filantrópicas perderam o benefício. A partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei da Seguridade Social nº 8212/91, a entidade beneficente de assistência social faz jus, novamente, a isenção das contribuições previdenciárias. Os Decretos nºs 752/93 e 2.536/98, porém, exigiam a destinação de 20% da receita bruta destas instituições em gratuidade. Tal legislação provocou reação imediata dos atores sociais vinculados aos interesses destas instituições e por meio de pressões políticas foi concedida liminar pelo Supremo Tribunal Federal à Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela Conferência Nacional de Saúde, Hospitais e Serviços. O resultado beneficiou todas as filantrópicas, que até o momento, não são obrigadas a conceder bolsas de estudos integrais no montante correspondente à isenção. Ver a este respeito: Davies (2002).

Além desses tributos, as IES não lucrativas também se beneficiaram dos tributos instituídos posteriormente à consolidação da legislação tributária. O Programa de Integração Social (PIS), instituído pela Lei Complementar nº 7/70, foi outro tributo federal que teve uma forma diferenciada de cobrança entre as instituições com fins lucrativos, sem fins lucrativos e as entidades filantrópicas. A contribuição para o PIS das instituições com fins lucrativos prestadoras de serviços calcula-se sobre o faturamento ou receita bruta da instituição, de forma cumulativa, com alíquota atual de 0,65%. Para as instituições sem fins lucrativos e as entidades filantrópicas, a cobrança do tributo corresponde a 1% sobre a folha de pagamento.

A Lei nº 7.689/88 instituiu a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), cuja destinação seria financiar a seguridade social. A base de cálculo da contribuição é o valor do resultado do exercício, antes da provisão para o IRPJ e a alíquota atual é de 9%. As instituições sem fins lucrativos e entidades beneficentes são isentas da cobrança do tributo.

Por fim, a Lei Complementar nº 70/91 instituiu a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), destinada às despesas com atividades-fim das áreas de saúde, previdência e assistência social. A contribuição é, atualmente, de 3% e incide, de forma cumulativa, sobre o faturamento mensal tanto para as IES mercantis como sem fins lucrativos. A isenção da COFINS e do INSS patronal restringe-se às entidades de assistência social ou filantrópicas.

Em suma, a imunidade do IPTU permitiu a instituição adquirir um maior número de imóveis, para alojar mais cursos e alunos, sem ônus tributário sobre as despesas operacionais, servindo inclusive como estímulo à ampliação do ativo imobilizado. A imunidade do ISS e a isenção da COFINS estimularam o aumento de matrículas e, conseqüentemente, o crescimento acelerado da receita operacional bruta, já que não havia ônus tributário sobre a ampliação da prestação de serviços. Finalmente, a imunidade do Imposto de Renda (IRPJ) e a isenção da CSLL possibilitaram a continuidade da atividade educacional e evidenciaram a saúde financeira da instituição.

Se, por um lado, a renúncia fiscal empreendida pelo regime militar representou a redução nos custos fixo e variável do estabelecimento de ensino, por outro lado, este tipo de

incentivo implicou no estreitamento da arrecadação tributária, tornando-se uma forma de transferência indireta de recursos financeiros às instituições privadas.

Os impactos microeconômicos da renúncia fiscal contribuíram para a expansão acelerada das matrículas privadas acima do crescimento das públicas, e na supremacia numérica a partir de 1970. Da mesma forma que a partir do momento que ocorreu a queda na demanda por ensino superior, provocada pelos efeitos da recessão econômica dos anos 80, a renúncia fiscal amenizou os impactos da inadimplência, do desemprego e da queda dos salários reais sobre os estabelecimentos particulares, permitindo a continuidade da atividade educacional e evitando muitas falências no setor.

A despeito da vigência da renúncia fiscal na gestão de FHC, a principal mudança deu-se por meio da diferenciação institucional no interior do segmento privado delineada pela legislação correlata à LDB/96. A partir de 1997, a legislação introduziu a classificação das IES em particulares em sentido estrito, confessionais, comunitárias e filantrópicas. De fato, promoveu-se o acesso diferenciado não só aos recursos orçamentários do MEC como também à renúncia fiscal. Em outras palavras, as instituições que deixaram o status de sem finalidade lucrativa perderam a possibilidade de acessar as transferências orçamentárias e, simultaneamente, passaram a recolher os tributos junto aos cofres públicos. Isto resultou no aumento da carga tributária e, por conseguinte, na ampliação parcial de recursos ao segmento federal, uma vez que o imposto de renda da pessoa jurídica compõe a base da receita destinada à manutenção e desenvolvimento da educação oficial.

Se, por um lado, as IES criadas ou transformadas em empresas educacionais ficaram livres do novo aparato normativo mais rigoroso atinente às instituições não lucrativas, por outro lado, a ausência da imunidade e da isenção fiscal repercutiu no aumento de custos e na queda de lucros, bem como deixou de ter o papel de amortecedores das oscilações do mercado educacional.

Durante o governo FHC não veio a público qualquer estudo acerca da dimensão da renúncia fiscal ao segmento particular de educação superior. As primeiras informações sobre o tema somente foram divulgadas pela SRF em 2004. Por isso, não é possível dimensionar o impacto dessa desoneração fiscal sobre as finanças públicas.

O terceiro mecanismo de financiamento da União ao segmento privado consiste no financiamento concedido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por meio do Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior (PRAMF) que vigorou entre 1997 a 2007.⁴⁰⁶ Tal programa, em parceria com o MEC, objetivava contribuir para a consolidação e a modernização do ensino superior no Brasil e apoiar a renovação e a ampliação dos meios físicos voltados ao ensino, à pesquisa e à administração das instituições de ensino superior (IES).⁴⁰⁷

Tendo em vista a dimensão da educação superior brasileira, a abrangência do programa foi bastante restrita, visto que foram apresentados, entre 1997 e 2007, 104 projetos de 88 instituições no modelo de consulta no valor total de R\$ 1.197,2 milhões e apenas 61 projetos de 48 instituições foram contratados com R\$ 525,7 milhões.⁴⁰⁸ Isto significa que da demanda potencial por crédito por parte das IES, que passaram pelo crivo prévio do MEC, menos de 60% dos projetos em 55% das instituições e 44% dos recursos foram aprovados pelo Banco.⁴⁰⁹ Dos 61 projetos contratados, 57 são provenientes de IES privadas e 4 das públicas, sendo que das 48 instituições, 45 são particulares e 3 públicas.

⁴⁰⁶ A análise a respeito do Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior baseou-se no texto de Sécca; Leal; Menezes (2010).

⁴⁰⁷ O fluxo de operacionalização do programa envolve quatro etapas. Na primeira etapa, a IES apresenta à Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC o Projeto Institucional e o Projeto de Investimento, responsabilizando-se pela realização dos investimentos, pelo processo de desmobilização patrimonial, quando se tratar de instituição pública, bem como pelo principal e por encargos do financiamento. Na segunda etapa, o agente financeiro credenciado pelo BNDES analisa e aprova a solicitação de apoio financeiro, bem como fica responsável pela fiscalização técnica e financeira. Na terceira etapa cabe ao BNDES analisar e homologar as operações aprovadas pelo agente financeiro credenciado, dentro dos critérios estabelecidos em suas normas internas. Por fim, o MEC responsabiliza-se por estabelecer prioridades e enquadramento de apoio ao programa, bem como pelo acompanhamento técnico e financeiro do Projeto Institucional e do Projeto de Investimento de cada uma das instituições.

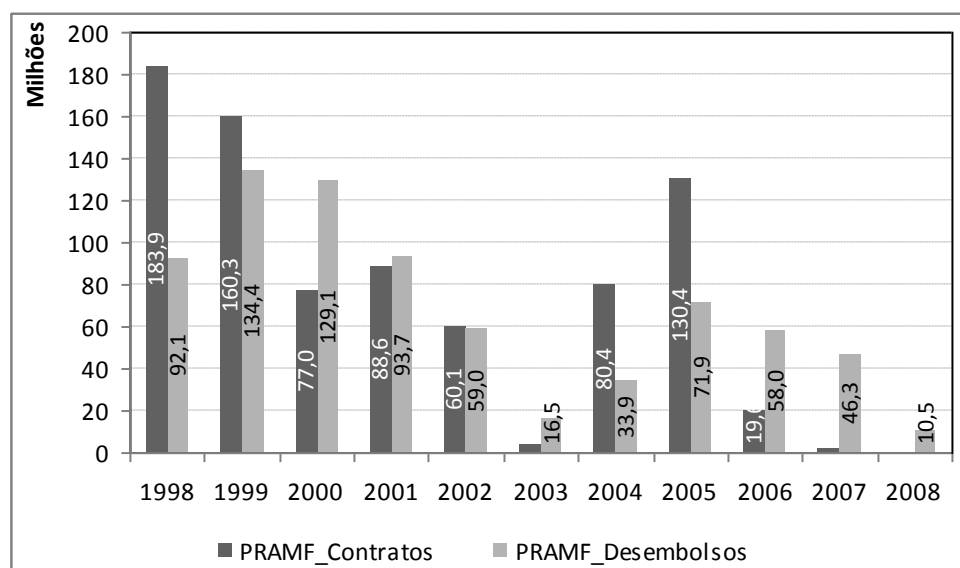
⁴⁰⁸ A apresentação de projetos ao BNDES tem as seguintes etapas sequenciais de cumprimento de requisitos:

- Consulta – operações com a entrega de solicitação de apoio por meio do documento de Consulta Prévia.
- Enquadramento – operações enquadradas, considerando a classificação de risco do solicitante e a proposta do projeto.
- Aprovação – operações com projeto entregue e relatório de análise aprovado.
- Contratações – operações com financiamento contratado, após a entrega da documentação.
- Desembolsos – operações com valores liberados para utilização, após o atendimento das condições contratuais.

⁴⁰⁹ Ver a este respeito: Sécca; Leal; Menezes (2010). Os autores chamam atenção para o fato que nem todas as operações progridem para as etapas seguintes até o desembolso dos valores. Os motivos para isto vão desde a desistência da pleiteante até pelo descumprimento das exigências do financiamento, tais como avaliação insuficiente de cadastro (que inclui a regularidade tributária) ou de risco de crédito, a inadequação do projeto, ou não enquadramento de itens de investimento às regras do BNDES.

A despeito do Protocolo de Atuação Conjunta MEC/BNDES nº 1 de 25.03.1997 definir que o financiamento seria destinado, indistintamente, às instituições públicas e privadas, os dados apurados por Sécca; Leal; Menezes (2010) revelam que 88% do valor contratado concentrou-se nas particulares. Os autores justificam tal situação em virtude delas possuírem as melhores garantias e o relacionamento mais estreito com os agentes financeiros. No Gráfico XVII observa-se que a evolução dos valores contratados e desembolsados, entre 1998 e 2002, mostrou-se decrescente. Os valores contratados foram maiores nos dois primeiros anos de implantação do programa, e como se pode esperar, o desembolso foi mais elevado nos dois anos seguintes, devido à defasagem temporal para liberação de recursos.

Gráfico XVII. Evolução dos contratos e desembolsos para o PRAMF, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)



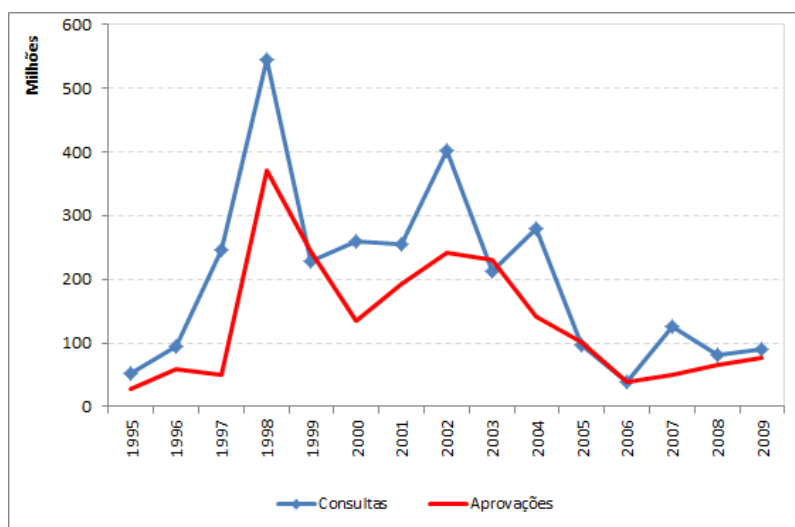
Fonte: Sécca; Leal; Menezes (2010). Elaboração própria.

No entanto, cabe questionar em que medida o programa instituído pelo governo FHC com recursos do principal banco público de desenvolvimento contribuiu para o processo de expansão da educação superior privada. O texto de Guimarães et al (2010) é bastante elucidativo nesse sentido. A pesquisa realiza uma avaliação de impacto por meio de análise econométrica e conclui que as IES apoiadas pelos recursos do programa cresceram de forma mais acelerada que aquelas não participantes. Entretanto, os autores chamam a atenção para

evidências de retorno decrescente em relação ao porte da IES. O estudo mostrou que o resultado do financiamento em IES com mais de 13.800 matrículas em 1997 não superou o desempenho das IES não apoiadas. De todo modo, vale salientar que o resultado do programa, independentemente da existência ou não de intencionalidade, acabou por reforçar o modelo de crescimento baseado em estabelecimentos isolados de pequeno porte privados.

Além deste programa específico, as IES podem acessar crédito do banco nos produtos BNDES Automático e BNDES Finem em linhas de financiamento de longo prazo.⁴¹⁰ Observa-se no Gráfico XVIII, entre 1995 a 2002, a trajetória da demanda por crédito por parte das IES privadas materializada nas consultas e nas aprovações de linhas de financiamento. Os dados mostram a semelhança no movimento de ambos, sendo que em 1998 foi o ápice de consultas e de aprovações, resultado que corrobora com a introdução do Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior.

Gráfico XVIII. Consultas e Aprovações de empréstimos pelo BNDES para Educação Superior, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)

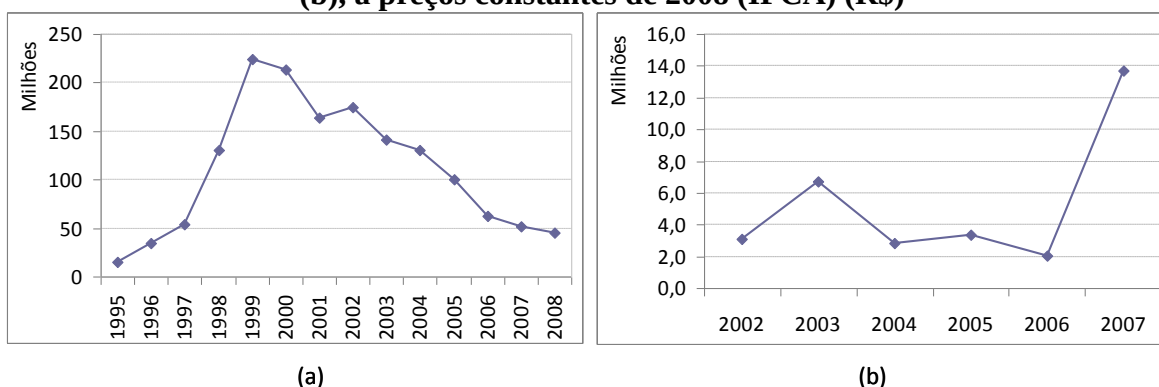


Fonte: BNDES. Elaboração própria.

⁴¹⁰ O BNDES Automático trata-se de financiamento, por intermédio de Instituições Financeiras Credenciadas, a projetos de investimento cujos valores sejam inferiores ou iguais a R\$ 10 milhões, respeitando-se o referido limite também por cliente, a cada período de 12 meses. BNDES Finem refere-se a financiamento a empreendimentos de valor igual ou superior a R\$ 10 milhões, realizado diretamente pelo BNDES ou por meio das Instituições Financeiras Credenciadas. Para maiores detalhes sobre essas linhas de financiamento acessíveis às IES, consultar a este respeito o site: www.bndes.gov.br

Da mesma forma, o montante de desembolso destinado ao ensino de graduação particular mostrou-se crescente, em termos reais, até atingir o ponto máximo em 1999 e passou a decrescer até 2002 (Gráfico XIX.a). Apenas no último ano do governo FHC houve registro de acanhada operação de crédito direcionada ao segmento público. (Gráfico XIX.b).

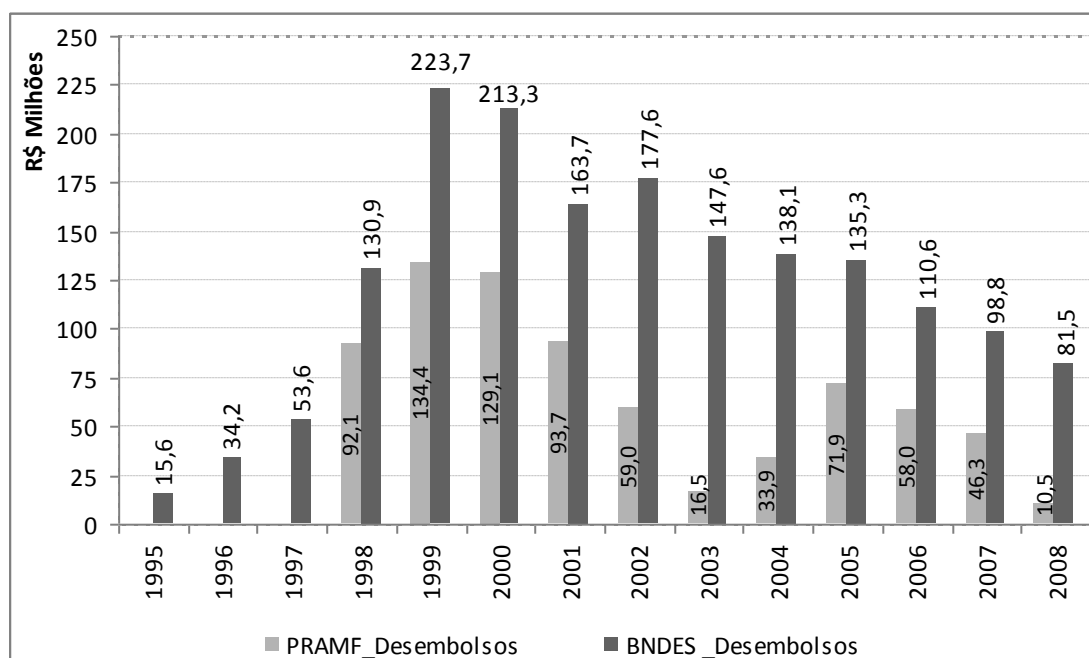
Gráfico XIX. Desembolsos do BNDES para Educação Superior Privada (a) e Pública (b), a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

À medida que se agregam os recursos desembolsados para instituições públicas e privadas totais e estes são cotejados com aqueles destinados exclusivamente ao programa de recuperação da infraestrutura das IES (PRAMF) é possível perceber no Gráfico XX o movimento semelhante no qual os anos de 1999 e 2000 representaram os maiores desembolsos do Programa específico e dos recursos destinados à educação superior. Os dados revelam que o programa acabou por impulsionar o papel do BNDES como financiador público ao segmento privado de nível superior, durante o governo FHC, embora este mecanismo não tenha sido a única e nem a principal via de acesso a recursos públicos extra-orçamentários por parte dos estabelecimentos particulares.

Gráfico XX. Evolução dos Desembolsos¹ do BNDES para Educação Superior e do PRAMF, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)



Fonte: Sécca; Leal; Menezes (2010); BNDES. Elaboração própria.

Nota:

(1) Instituições públicas e privadas.

A investigação no que diz respeito ao financiamento do MEC à educação superior permite concluir que o segmento federal perdeu centralidade na gestão de FHC, na medida em que a tendência foi a redução de recursos do Tesouro Nacional. No segmento privado também não houve aporte adicional de transferências orçamentárias, cujo montante mostrou-se irrisório. Ocorreu disciplinamento parcial dos benefícios fiscais, na medida em se definiu com regras mais rígidas o tipo de IES que teria direito à renúncia fiscal. Por isso, o traço marcante da era FHC foi de não comprometer recursos adicionais com a educação superior, deixando a solução para o mercado. Os dois mecanismos – a renúncia fiscal e o crédito do BNDES – embora não envolvam montante considerável e crescente de recursos públicos, quando combinados serviram como instrumentos poderosos de viabilidade econômica individual das IES. O benefício fiscal e o financiamento público conferem a chancela de credibilidade e de solidez financeira, necessárias para o acesso privilegiado ao mercado bancário e

de capitais. Feito o mapeamento do financiamento destinado à oferta, resta analisar de que forma e em que medida as verbas estatais foram destinadas à demanda estudantil.

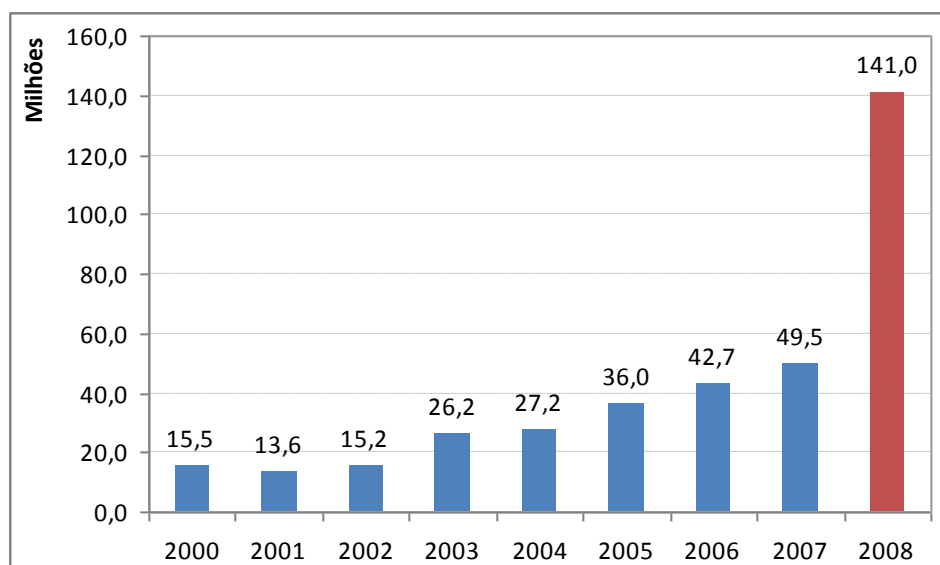
V.2.2. Financiamento Federal à Demanda Educacional no Governo FHC

O diagnóstico destacado no capítulo II era claro: a melhoria no acesso à educação superior está diretamente atrelada ao financiamento da demanda. Para que isto se concretizasse, a agenda governamental elencou quatro tipos de instrumentos: a) a gratuidade e a assistência estudantil reservadas ao segmento federal; e b) a concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo direcionadas aos alunos das instituições particulares.

No que tange ao segmento federal, a despeito da polêmica em torno da **gratuidade**, conservou-se formalmente o princípio constitucional para os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, já os cursos de pós-graduação *lato sensu* nas modalidades de especialização e aperfeiçoamento podem ser pagos e transformados em recursos adicionais às IFES por meio das fundações de apoio.

Quanto à **assistência estudantil**, a ausência de formulação específica para tal fim não impediu a criação de rubrica própria no orçamento do ensino superior proveniente do MEC classificada na ação “4002”, em 2000, como “Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação”. No entanto, os dados constantes do Gráfico XXI revelam que nos três primeiros anos as verbas foram insuficientes e não passaram de R\$ 15 milhões anuais em termos reais para o conjunto das IFES.

Gráfico XXI. Assistência ao estudante do ensino de graduação, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)



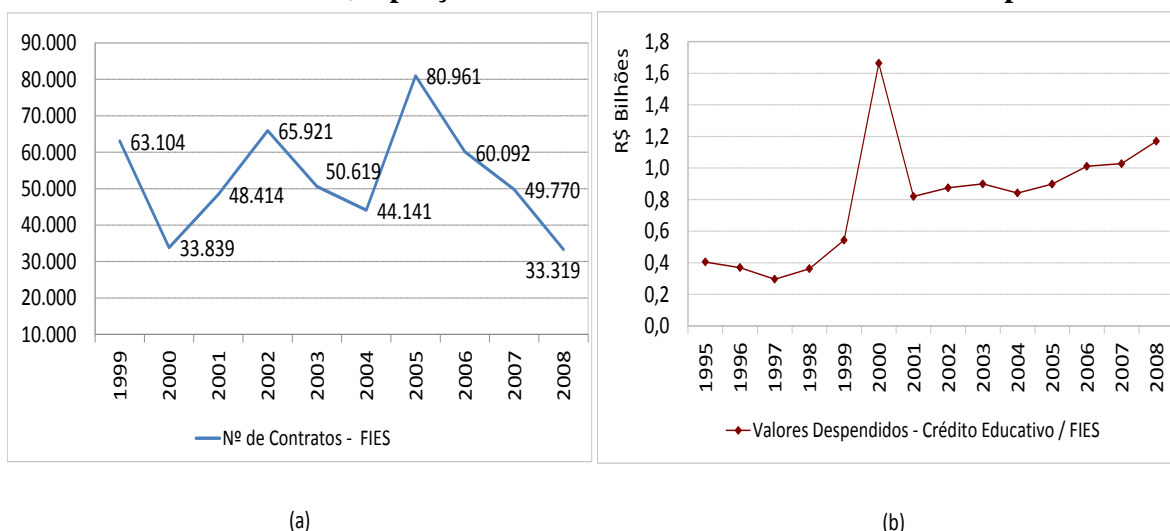
Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

Como era de se esperar, a ausência de formulação de política pública destinada ao auxílio sem contrapartida do alunado privado não possibilitou concretizar um programa nacional de **bolsas de estudos**. A despeito da constatação de que havia necessidade de subsidiar os estudantes carentes como medida para combater a evasão e a inadimplência, a perspectiva de não comprometer recursos com a educação superior escolheu como alternativa “mais barata” recorrer ao modelo de empréstimos estudantis.

De todo modo, a demanda particular teve acesso a recursos orçamentários por meio do **financiamento estudantil**. O programa de crédito educativo existente desde 1976 sofreu algumas transformações, e, inclusive, foi objeto de atenção do PNE ao definir meta quantitativa vetada pela Presidência da República, de atender 30% dos alunos de baixa renda. No entanto, este foi substituído pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), a partir da Medida Provisória de 1999 transformada em lei em 2001. Com isso, ficou vedada a inclusão de novos beneficiários no Programa de Crédito Educativo, e, este permaneceu apenas com os contratos vigentes.

Entre 1999 a 2002, a seleção para o acesso o crédito proveniente do FIES teve sua primeira edição no segundo semestre de 1999 e, em seguida, no primeiro semestre de 2000. Em 2001 e 2002 houve duas edições anuais. Os dados constantes do Gráfico XXII.a mostram a grande oscilação na trajetória dos contratos firmados pelo FIES. Em 1999 foram mais de 63.000 contratos, sendo que no ano seguinte o número de financiamentos firmados foi quase a metade. Em 2001 e 2002 houve recuperação e chegou-se ao fim da gestão FHC com um número próximo ao primeiro ano da série. Diferente da meta quantitativa pretendida, a quantidade de contratos mostrou-se irrisória, uma vez que no primeiro ano do programa apenas 4% das matrículas privadas foram contempladas, sendo que a proporção foi reduzida nos anos seguintes.

Gráfico XXII. Evolução do nº de Contratos (a) e das Despesas (b) com Crédito Educativo / FIES, a preços constantes de 2008 - MEC / Ensino Superior



Fonte: CEF; SIAFI. Elaboração própria.

No Gráfico XXII.b é possível notar o movimento decrescente do crédito educativo entre 1995 e 1998.⁴¹¹ A partir da introdução do FIES, em 1999, os valores destinados

⁴¹¹ A classificação do financiamento estudantil sofreu algumas alterações importantes. O Crédito Educativo classificava-se por Projeto/atividade nº 2.282 entre 1995 a 1999 e passou para Ação nº 577 entre 2000 e 2003. O FIES foi classificado por Unidade Orçamentária vinculada ao MEC nº 26.907 entre 1999 a 2003 e, a partir de 2004, deixou de constar do orçamento do MEC e passou a fazer parte do órgão “Operações Oficiais de Crédito” sob a Unidade Orçamentária nº 74.902. Por isso, para compatibilizar as informações foi necessário incluir nos gastos do MEC com ensino superior os gastos realizados com

aos estudantes foram recuperados, visto que o aporte inicial de recursos praticamente dobrou o montante do crédito educativo. A partir de então, este apresentou trajetória acentuadamente declinante até o fim da gestão FHC ao passo que o FIES teve seu ápice em 2000, no ano seguinte a sua criação, sendo que o somatório dos dois programas de financiamento destinou mais de R\$ 1,6 bilhão ao alunado particular e as despesas dos dois programas foram responsáveis por 15% do total das despesas do MEC com ensino superior. Em 2001 e 2002, os valores aportados do FIES foram em patamares menos elevados, mas, ainda assim, muito superiores aos valores históricos do crédito educativo. Houve uma mudança no patamar de comprometimento com verbas federais. Estas que correspondiam a cerca de 4% no crédito educativo, passaram, com exceção do ano atípico de 2000, a representar em torno de 8% a 9% dos recursos orçamentários.

Vale lembrar que o comportamento da demanda não correspondeu às expectativas do governo FHC, que, ao mesmo tempo, pretendia ampliar o acesso e recuperar a viabilidade econômica do financiamento estudantil. Com este objetivo, buscou garantir a estrutura financeira do programa: ampliou a taxa de juros para 9% a.a., limitou o valor financiado a 70% dos encargos educacionais, além exigir fiador de renda. Mas, tais medidas inibiram o crescimento do principal mecanismo de financiamento à demanda existente à época.

É importante deixar claro que sob o modelo de crédito educativo as IES particulares recebiam, de forma antecipada, os recursos referentes às mensalidades escolares, e, portanto, tal modelo funcionava, concomitantemente, como instrumento de financiamento da demanda e da oferta. Por sua vez, o FIES alterou essa lógica à medida que os valores correspondentes às mensalidades escolares foram convertidos em títulos da dívida pública em favor do programa. Os Certificados Financeiros do Tesouro série “E” (CFT-E) somente podem ser usados pelas IES para abatimento de débitos junto ao Tesouro Nacional. Para aquelas IES endividadas com fisco federal tornou-se alternativa conveniente, sobretudo, dívidas previdenciárias, porém, ao que parece bem menos vantajosa, uma vez que não representa antecipação de recursos em espécie no início do ano letivo. Para aquelas IES sem dívidas ou

a Unidade Orçamentária nº 74.902. Esse procedimento respalda-se novamente no trabalho minucioso de Vasconcelos; Santos (2006).

sujeitas à imunidade e/ou isenção tributária, o recém-criado programa de financiamento estudantil não parece ter sido tão atrativo como o modelo anteriormente vigente.

Em suma, conclui-se que o processo de expansão da educação superior conduzido pelo segmento privado durante a era FHC ocorreu em virtude da combinação das inovações institucionais assinaladas no capítulo II e do conjunto de mecanismos financeiros – renúncia fiscal e financiamento do BNDES – voltados à oferta educacional. Em menor medida, o crédito educativo reformulado em financiamento estudantil tornou-se bem mais exigente, mas ainda assim funcionou em benefício de uma ínfima parcela da demanda. Restou ao segmento federal o papel de coadjuvante nesse processo no que diz respeito à incorporação de tais inovações institucionais e à queda significativa das transferências orçamentárias, que acabaram por comprometer as atividades acadêmicas e a estrutura física existente e o próprio processo de expansão promovido pelo segmento federal. Vale ressaltar que se consolidou no governo FHC, tanto para oferta como para a demanda a lógica de viabilizar a busca de recursos pela via do mercado.

V.3. Educação Superior e as Finanças Públicas no Governo Lula (2003 a 2008)

Tendo como premissa o arrefecimento da trajetória expansiva da educação superior ocorrida ao longo da gestão de Lula, faz-se a mesma pergunta: até que ponto o sistema educacional de nível superior adquiriu o status de prioridade traduzido no aumento de participação do setor nos recursos orçamentários? O ponto de partida da resposta reside na observação a respeito da trajetória dos três indicadores de gasto já abordados para o governo FHC. Acrescenta-se a indagação central da tese: houve ruptura ou continuidade na lógica do financiamento federal entre os dois governos?

O primeiro indicador de dispêndio escolhido foi a participação dos gastos do Ministério da Educação na despesa realizada da União. Os dados da Tabela V revelam que o MEC teve sua parcela do gasto reduzida até 2005 e, entre 2006 e 2008, ocorreu a retomada da importância relativa nos gastos da União, porém, ainda abaixo dos 3% observados nos dois primeiros anos do governo anterior. É importante lembrar que a política fiscal que bus-

ca ampliar o superávit primário permaneceu no horizonte da política pública. A taxa de crescimento média anual dos gastos da União foi próxima de 5%, bem abaixo daquela verificada na gestão anterior. Nota-se a existência de dois movimentos díspares. Entre 2003 e 2004, o principal responsável pela queda da relação foi o decréscimo nos gastos do MEC, enquanto os gastos da União foram bastante oscilantes: de crescimento de 19% para queda de 3,6%. Nos anos seguintes, manteve-se a trajetória de incremento das despesas do MEC o que levou a melhoria no indicador e o crescimento médio anual dos gastos do MEC de 6% muito superior ao ocorrido no governo anterior.

O segundo indicador relevante trata-se dos gastos do MEC com ensino superior como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). A trajetória permite relacionar a decisão de gasto ao movimento da atividade econômica. Na Tabela V percebe-se que a tendência foi de queda na participação em continuidade ao período correspondente ao final do 2º mandato de FHC até 2008. Destaca-se que as despesas do MEC com o ensino superior não chegaram a 0,5% do PIB.

O movimento das duas variáveis atualizadas pelo deflator implícito do PIB contido no Gráfico XI é evidente no sentido de que as despesas do MEC com ensino superior não acompanharam o crescimento do PIB ao longo de todo o período estudado. A recuperação das verbas do MEC para educação, a partir de 2005, ficou aquém da retomada robusta do crescimento da atividade econômica. Apesar da iniciativa de ampliar os gastos para o nível superior, o contrapeso devido às amarras, ainda que mais frouxas dadas pela mudança na estratégia fiscal por parte da equipe econômica, suavizou o efeito e deixou distante a expectativa de que as despesas federais com ensino superior atinjam o patamar de 1% do PIB.

O terceiro indicador procura mostrar a relação entre os gastos realizados pelo MEC com o Ensino Superior e o total de gastos efetuados por este Ministério. (Tabela V). Os dados revelam que as duas variáveis apresentaram o mesmo comportamento, ou seja, nos dois primeiros anos decresceram em termos absolutos e, em seguida, ampliaram de forma consistente os gastos entre 2005 e 2008. A oscilação no indicador releva a diferença no ritmo de crescimento de ambas. Enquanto, os gastos com ensino superior tiveram um acréscimo médio anual de 5%, as despesas do MEC foram ampliadas em 6%. A recuperação dos gastos

do MEC e deste com o ensino superior são coerentes com o discurso da retomada da centralidade da educação superior na política educacional. Não é à toa que ambos cresceram em ritmo mais acelerado que os gastos da União.

Esse cenário é diverso daquele observado ao longo da gestão FHC, no qual tanto os gastos do MEC como a parcela destinada à educação superior praticamente se mantiveram estagnados. Logo, pode-se inferir que nos dois primeiros anos da presidência de Lula seguiu-se o caminho de contenção dos gastos com educação superior, ainda que o comportamento dos gastos com a União tenha sido em outra direção. Porém, a partir de 2005, há evidências concretas de que o discurso em prol da educação superior federal passou a se sustentar, à medida que foi acompanhado do acréscimo substancial de aporte de recursos da União. A despeito do esforço de ampliação dos gastos, a trajetória de ampliação destes permanece aquém do crescimento da atividade econômica, em parte, em virtude do impacto da DRU sobre as receitas orçamentárias, o que resulta em limite à capacidade indutora da política pública de expansão.

A seguir, o texto procura esquadriñar o financiamento federal ao ensino superior seguindo os mesmos passos usados na análise efetuada para o governo FHC. A delimitação do período que corresponde do primeiro e até a metade do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva foi escolhida de modo a compatibilizar a interpretação do processo expansivo, na medida em que as informações do Censo da Educação Superior estão disponíveis até o ano de 2008.

V.3.1. Financiamento Federal à Oferta Educacional no Governo Lula

Apesar da mudança no discurso em prol do conjunto das instituições federais de educação superior, política fiscal voltada à obtenção de superávit primário manteve linha de continuidade no primeiro governo Lula. Com isso, o discurso governamental procurou conciliar a necessidade de **racionalização administrativa** ao aumento do aporte de recursos da União às suas instituições.

A prioridade ao segmento federal pode ser vislumbrada pelo surgimento de dois programas governamentais específicos de expansão de vagas, cursos e instituições. No en-

tanto, vale a pena investigar se a existência da política pública traduziu-se em aumento real dos recursos orçamentários às IFES.

De acordo com a classificação das despesas por Unidade Orçamentária, em 2003, 80% do dispêndio destinava-se às IFES e, em 2008, a representatividade manteve-se no mesmo patamar. A exceção ocorreu em 2004, quando a proporcionalidade atingiu 89%. No entanto, é preciso ter cautela, pois parece existir inconsistência neste valor devido à queda drástica das despesas com as unidades autônomas (Tabela VI). Em 2007, a participação das despesas chegou ao nível mais baixo de 77%, decorrente do aumento mais que proporcional das despesas administrativas. Quando se observa o movimento do Gráfico XII, os gastos com as IFES em termos reais decresceram entre 2003 e 2005, ressalva feita ao ano de 2004, evidenciando-se a continuidade da política pública de FHC desconectada do discurso político realizado nos primeiros anos do governo Lula. Não obstante, acompanhando a tendência de crescimento das despesas do MEC com ensino superior, em 2005, os gastos com as IFES sob todas as fontes tiveram acréscimo de forma robusta a partir de 2006.

A recuperação significativa pode ser compreendida em virtude não só da implementação do programa Expansão Fase I em andamento, mas também da inflexão na política fiscal que permitiu maior grau de liberdade para gastar por parte do Poder Público, associada a um novo contexto político dado pela mudança na composição partidária Câmara dos Deputados eleita em 2006 e na base de coalização do governo refletida nos Ministérios. (Amitrano, mimeo). Em termos gerais, os seis anos de governo Lula representaram um acréscimo médio anual nas despesas com as IFES de 5,5%. Vale ponderar que uma parcela desses recursos é proveniente de recursos próprios das IFES para cobrir outras despesas correntes e de investimentos. De todo modo, o aporte crescente de recursos do Tesouro associado às receitas de outras fontes criou um movimento de sinergia em prol da recuperação da infraestrutura das IFES já existentes e da criação de novas universidades, as quais também passaram a receber recursos próprios pelos serviços prestados.

A desagregação dos gastos com ensino superior das IFES realizados pelo MEC por Grupos de Natureza de Despesa (GND), conforme a Tabela VII demonstra de que ma-

neira as despesas foram desdobradas em: pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes; investimentos e inversões financeiras.

Em nítido contraste com a gestão de FHC, a política de pessoal ao longo do governo Lula foi marcada pela retomada dos concursos públicos para docentes e funcionários técnico-administrativos combinada à recuperação salarial. Tendo em vista que mais de 80% dos gastos com as IFES provenientes do Tesouro Nacional destinam-se ao pagamento de pessoal e encargos, esta categoria dá o tom no movimento das despesas do MEC com o ensino superior. Entre 2003 e 2005, tais gastos foram relativamente estáveis, enquanto, nos três anos seguintes a massa salarial apresentou crescimento real, devido a três fatores explicativos. A GED foi reformulada, em 2005, de modo a ampliar os gastos com pessoal. Mas, a política de pessoal não se restringiu a isso. Além das reposições salariais, os dois programas de expansão envolveram a contratação de um contingente expressivo de docentes e funcionários para as instituições recém-criadas, bem como para a reposição do quadro funcional.⁴¹² Em termos gerais, a taxa de crescimento anual dessas despesas foi de 3,6% muito superior ao decréscimo verificado no governo anterior (Gráfico XIII).

No que tange às outras despesas correntes (Gráfico XIV), a categoria apresentou decréscimo apenas no primeiro ano do mandato de Lula. Nos anos seguintes, a taxa de crescimento dos gastos com bens e serviços superou o incremento com a folha salarial, o que ampliou sua participação de 12% para 17% no cômputo dos gastos com as IFES. Isto decorreu do acréscimo nas compras de suprimento de material permanente e de serviços essenciais em virtude do processo de expansão em andamento nas IFES. A taxa de crescimento anual dessas despesas foi de 11%, novamente, muito superior ao ínfimo 1,5% verificado no governo anterior. Vale salientar que o financiamento desta categoria de despesa é feito tanto pelo Tesouro Nacional como por recursos próprios das IFES. Conforme demonstrado na Tabela VIII, a participação dos recursos do Tesouro Nacional foi ampliada ao longo da gestão de Lula, visto que em 2003 era 67% e, em 2006, representava 76% dos recursos de todas as fontes, apresentando pequena oscilação nos anos seguintes. O Gráfico XIV é bastante ilustrativo, na medida em que mostra a semelhança na trajetória ascendente tanto dos recur-

⁴¹² Sobre a quantidade de professores e técnicos administrativos contratados no âmbito dos dois programas de expansão, consultar: MEC (2007) e MEC (2009).

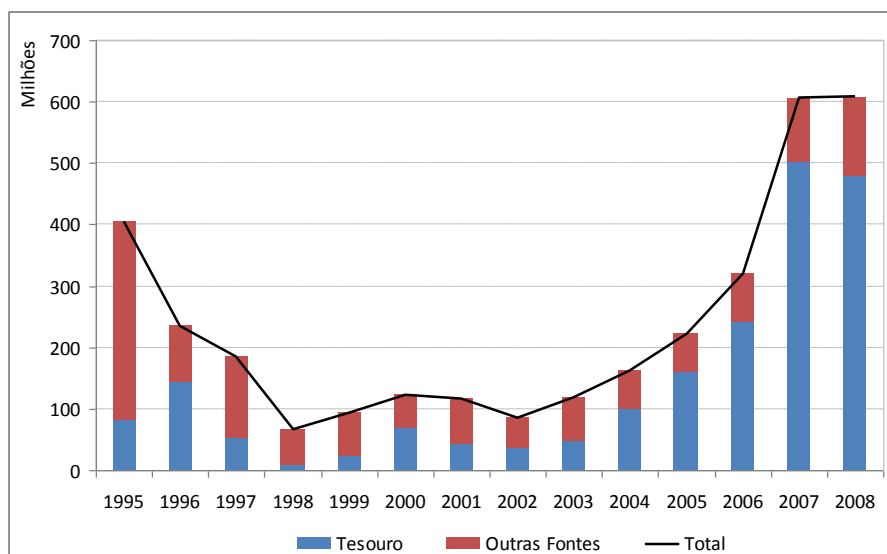
sos do Tesouro com de todas as fontes, embora a tendência foi tornar mais ampla a participação dos recursos orçamentários.

O discurso governamental a respeito da necessidade de recuperação da capacidade de investimento das IFES materializou-se através da política pública de criação de novas instituições e de novos campi nas universidades já existentes.⁴¹³ Esse foi o componente de gasto que sofreu a maior inflexão em virtude da realização de obras, aquisição de equipamentos para os novos laboratórios e livros para as novas bibliotecas. A queda vertiginosa em termos anuais de 20% durante o governo FHC deu lugar a taxa de incremento médio de 41% a.a. Com isso, o investimento representava em 2002 apenas 1% dos gastos com as IFES, teve sua participação ampliada para 6% em 2008. Cabe ponderar que esses dados se referem ao gasto com investimento financiado por todas as fontes de receita. No Gráfico XV, verifica-se aproximação entre as curvas, uma vez que a participação dos investimentos cujos recursos são provenientes do Tesouro Nacional foi crescente no período, ou seja, de 40,5% em 2003, estes representavam, em 2007, 83% do total investido.

No entanto, a evidência mais forte quanto à ruptura no perfil de financiamento das IFES materializa-se no Gráfico XXIII. Nele é possível visualizar a inflexão não apenas na trajetória dos gastos com investimento, mas também a mudança na composição das fontes de recursos. Em outras palavras, a queda sistemática de recursos na gestão de FHC poderia ter sido agravada caso os recursos próprios não desempenhassem papel fundamental de suprirem o mínimo necessário para funcionamento do aparato institucional das IFES. Por sua vez, o governo Lula não apenas recuperou a capacidade de investimento do segmento federal, bem como restabeleceu o protagonismo do Tesouro Nacional como indutor da política pública.

⁴¹³ Segundo informações obtidas no site do MEC no Balanço da Gestão da Educação 2003-2010, no contexto do REUNI e da Expansão Fase I, até o ano de 2010, foram implantadas 14 novas universidades federais e 126 novos campi universitários distribuídos nas cinco regiões brasileiras. Consultar: http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_122.php

Gráfico XXIII. Despesas das IFES com Investimentos, por fonte de recursos, a preços constantes de 2008 (IPCA) (R\$)



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

A ação estatal voltada para ampliação dos gastos da União para as IFES ocorreu de modo concomitante à continuidade da **diversificação das fontes de financiamento** por intermédio das fundações de apoio. A tentativa mal sucedida de descredenciamento dessas instituições frente às pressões políticas deu lugar à normatização em 2004. De todo modo, essas fundações de direito privado cumprem papel complementar de aporte adicional de verbas extra-orçamentárias às universidades federais destinados à complementação salarial e para provisão de despesas de custeio e investimento, da mesma forma que agilizam a compra de produtos necessários à execução de pesquisas, assim como a gestão dos projetos e contratação de serviços dos gastos, já que não estão submetidas às mesmas regras de compras no serviço público.

No que tange ao financiamento da oferta privada, a intenção é investigar se existe e em que medida houve ruptura ou continuidade na distribuição privilegiada de recursos públicos da União. Desde logo é importante frisar que os três mecanismos – transferência direta, renúncia fiscal e crédito do BNDES – utilizados para o **direcionamento de recursos às IES privadas** permaneceram no horizonte da política pública durante o governo Lula.

As transferências a instituições privadas sem fins lucrativos apresentaram o mesmo comportamento irregular observado durante o governo FHC quanto ao volume de recursos reais (Gráfico XVI). Mais uma vez, quando se compara o montante de recursos transferidos às IES aos gastos com as IFES, percebe-se a insignificância dos valores recebidos das primeiras em relação às segundas. No ano de ápice na transferência de recursos, em 2007, o valor correspondeu 1% das aplicações diretas. Portanto, chega-se a conclusão de que em continuidade a lógica de financiamento direto ao segmento particular do governo FHC, inexistiu relação direta e inequívoca entre transferências orçamentárias e o processo de expansão do segmento privado.

Mais uma vez, o instrumento financeiro preponderante destinado ao segmento privado trata-se da imunidade e isenção de tributos. Esse mecanismo continuou a beneficiar as IES não lucrativas e filantrópicas. No entanto, por pressão dos atores vinculados às IES privadas, sobretudo, as mercantis que se sentiram prejudicados por perderem o benefício da desoneração tributária, o tema voltou à baila. Sob a alegação de dificuldades financeiras enfrentadas pelas IES decorrentes da inadimplência, evasão e desistência do alunado, demandou-se do Poder Público uma solução para evitar falências e fechamento de cursos. Logo, tal cenário tornou-se um dos fatores motivadores para que o governo federal concedesse papel de destaque à ampliação do gasto tributário. Em outras palavras, a desoneração fiscal não só permaneceu no horizonte da política pública durante o governo Lula, como adquiriu nova configuração, a partir de 2005, por intermédio da implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Conforme já mencionado no capítulo III, em troca de bolsas de estudos parciais e integrais concedidas pelas IES particulares a estudantes oriundos de famílias de baixa renda e àqueles em situação que requer a adoção de políticas afirmativas, estas instituições tornaram-se isentas do pagamento de impostos e de contribuições federais.⁴¹⁴ Sendo assim, o PROUNI pode ser considerado tanto um instrumento de financiamento à oferta, via renúncia

⁴¹⁴ Vale lembrar que a imunidade fiscal, em outras palavras, a não incidência de impostos para os estabelecimentos não lucrativos permanece válida. Por sua vez, a isenção de impostos e contribuições para as instituições refere-se a uma concessão governamental atrelada ao cumprimento dos termos de adesão ao PROUNI, sujeita ao poder discricionário do MEC.

fiscal, como à demanda via concessão de bolsas de estudos ao alunado das IES particulares. O segundo aspecto será examinado na próxima seção.

Na pesquisa desenvolvida em Carvalho (2002) estimou-se, com base nas alíquotas médias dos tributos durante o período de 1966 a 1984, em valores hipotéticos, o impacto da imunidade e da isenção fiscais na taxa de rentabilidade das IES, e, por via de consequência, no processo de expansão da oferta privada. A seguir, retoma-se a metodologia com a incorporação das devidas atualizações na legislação tributária a fim de mensurar a influência dos tributos sobre a estrutura de custos e despesas dos tributos.⁴¹⁵ O objetivo é avaliar de modo comparativo o impacto sobre a rentabilidade dos estabelecimentos educacionais da adesão ao PROUNI. Desta forma, apresenta-se um modelo simplificado da Demonstração do Resultado do Exercício, para um ano qualquer, de três instituições hipotéticas de ensino superior de capital privado, sendo que a primeira coluna contém os valores anteriores à adesão ao PROUNI e na segunda coluna estão incluídos os valores a partir da adesão ao programa. Na Tabela IX encontra-se o resultado contábil de uma instituição com fins lucrativos. A Tabela XI refere-se a uma instituição sem fins lucrativos, enquanto a Tabela XII discrimina a contabilidade de uma entidade filantrópica.

Em comum, as instituições apresentam a mesma Receita Operacional Bruta (ROB) composta de 30.000 alunos a uma mensalidade média de R\$ 400,00 em 12 parcelas (uma matrícula e onze mensalidades).⁴¹⁶ Supõe-se que as três instituições concederam descontos de 10% do valor das mensalidades para 1.500 alunos perfazendo o valor de R\$ 720.000,00, anteriores a adesão ao PROUNI. Além disso, a instituição lucrativa e a não lucrativa concederam, cada uma, 467 bolsas de estudos de 50% e 1.000 bolsas de 25%. Por sua vez, a filantrópica que deveria destinar 20% de sua receita a gratuidade ofertou 6.000 bolsas de 50% e 12.857 bolsas de 25%. Considera-se ainda que a folha salarial represente

⁴¹⁵ Para a elaboração da Demonstração do Resultado do Exercício e a Análise Vertical utilizou-se o livro de Padoveze; Benedicto (2008) e para consulta à legislação pertinente a cada tributo usou-se o estudo de Rezende; Pereira; Alencar (2010).

⁴¹⁶ Esse valor baseou-se na matéria publicada por Gallo (2010), o qual afirma que o valor médio das mensalidades foi reduzido nos últimos dez anos e está em R\$ 367,00. Para facilitar a visualização do exercício hipotético optou-se por arredondar o valor para R\$ 400,00.

50% da ROB,⁴¹⁷ sendo que incide 8% de FGTS sobre ela. Dentre as despesas operacionais estão receitas (com sinal negativo) e despesas financeiras. Isto posto, percebe-se que a principal distinção entre elas diz respeito à incidência dos tributos municipais e federais, cujo reflexo evidente encontra-se no diferencial da taxa de rentabilidade.

Na Tabela IX, a instituição com fins lucrativos tem que recolher aos cofres municipais o ISS sob a alíquota mínima de 2% sobre os serviços prestados e o IPTU com a alíquota de 1,6% sobre o valor venal do imóvel.⁴¹⁸ Para os cofres federais, a empresa educacional deve recolher o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), calculado com alíquota de 15% acrescida de 10% sobre lucro real excedente a R\$ 20.000,00. Ademais, são devidas as contribuições destinadas ao financiamento da Previdência Social. Sob a cota patronal do INSS incide a alíquota de 20% sobre a folha de salários. O PIS e a COFINS têm alíquotas de 0,65% e 3%, respectivamente, sobre a ROB,⁴¹⁹ enquanto a CSLL a alíquota é de 9% incidente sobre o lucro. A partir dessa estrutura de receitas e despesas, a análise vertical mostra que houve um lucro hipotético superior a R\$ 14 milhões, o que representa em torno de 11% da Receita Operacional Líquida.⁴²⁰

⁴¹⁷ Esta estimativa foi usada também nos trabalhos de Carvalho (2002) e Franco (2004).

⁴¹⁸ O IPTU é um imposto cuja cobrança é de competência dos municípios, sendo que as alíquotas variam muito de acordo com a cidade a qual está sediada a IES. Para o cálculo definiu-se que o imóvel abrangia uma área de 3.000 metros quadrados com o valor por metro quadrado de R\$ 3.000,00, resultando no valor venal de R\$ 9.000.000,00. A percentual de 1,6% incidente sobre o valor venal baseou-se na alíquota vigente na cidade de Belo Horizonte, em 2006, conforme estudo de Rezende; Pereira; Alencar (2010).

⁴¹⁹ Conforme já abordado, para os estabelecimentos educacionais vigora, obrigatoriamente, o regime cumulativo para o cálculo do PIS e da COFINS, cujas alíquotas incidem sobre a receita bruta. Ver a este respeito: Rezende; Pereira; Alencar (2010).

⁴²⁰ De acordo com Padoveze; Benedicto (2008), a análise vertical da demonstração de resultados (AVDR) toma como referência a receita de vendas líquidas dos impostos, que passa a representar 100%. Em outras palavras, calcula-se a representatividade dos demais elementos em relação às vendas líquidas.

**Tabela IX. Análise Vertical da Demonstração do Resultado do Exercício para IES
Lucrativas**

Demonstração do Resultado	Instituição com Fins Lucrativos			
	Sem PROUNI		Com PROUNI	
	Valores	Análise Vertical	Valores	Análise Vertical
1. Receita Operacional Bruta - ROB	144.000.000	108,3%	144.000.000	105,5%
1.1 Prestação de Serviços	144.000.000	108,3%	144.000.000	105,5%
2. Deduções e Abatimentos	11.092.091	8,3%	7.471.454	5,5%
2.1 Descontos Concedidos	720.000	0,5%	720.000	0,5%
2.2 Bolsas Concedidas	2.320.800	1,7%	3.871.454	2,8%
2.2.1 Bolsas PROUNI		0,0%	2.990.654	2,2%
2.2.2 Demais Bolsas	2.320.800	1,7%	880.800	0,6%
2.3 Impostos Incidentes sobre a Receita	8.051.291	6,1%	2.880.000	2,1%
2.3.1 PIS Cumulativo	920.915	0,7%		0,0%
2.3.2 COFINS Cumulativo	4.250.376	3,2%		0,0%
2.3.3 ISS sobre Serviços Prestados	2.880.000	2,2%	2.880.000	2,1%
3. Receita Operacional Líquida - ROL (1 - 2)	132.907.909	100,0%	136.528.546	100,0%
4. Custo dos Serviços Prestados	94.660.000	71,2%	94.660.000	69,3%
4.1 Folha Salarial	72.000.000	54,2%	72.000.000	52,7%
4.2 INSS sobre a Folha Salarial	14.400.000	10,8%	14.400.000	10,5%
4.3 FGTS sobre a Folha Salarial	5.760.000	4,3%	5.760.000	4,2%
4.4 PIS sobre a Folha Salarial				
4.5 Demais custos	2.500.000	1,9%	2.500.000	1,8%
5. Lucro Bruto (3 - 4)	38.247.909	28,8%	41.868.546	30,7%
6. Despesas Operacionais	15.264.000	11,5%	15.264.000	11,2%
6.1 Despesas Comerciais	720.000	0,5%	720.000	0,5%
6.2 Despesas Administrativas (IPTU)	144.000	0,1%	144.000	0,1%
6.3 Despesas Financeiras	7.200.000	5,4%	7.200.000	5,3%
6.4 Receitas Financeiras (-)	8.640.000	6,5%	8.640.000	6,3%
6.5 Outras Despesas Operacionais	15.840.000	11,9%	15.840.000	11,6%
7. Lucro Operacional (5 - 6)	22.983.909	17,3%	26.604.546	19,5%
8. Outras Receitas e Despesas	1.440.000	1,1%	1.440.000	1,1%
9. Lucro antes do IRPJ e da CSLL (7 - 8)	21.543.909	16,2%	25.164.546	18,4%
9.1 Lucro de exploração = Lucro (9) - Exclusões	0	0,0%	25.164.546	18,4%
10. CSLL	1.938.952	1,5%	129.600	0,1%
11. IRPJ (Incidente sobre 9)	5.361.977	4,0%	336.000	0,2%
12. Lucro/Prejuízo Líquido do Exercício (9 - 10 - 11)	14.242.980	10,72%	24.698.946	18,09%
Ganho de rentabilidade com a adesão ao PROUNI				7,37%

Fonte: Elaboração Própria.

A partir da adesão ao PROUNI essa empresa mercantil, mediante a concessão de 623 bolsas de estudos integrais na proporção de uma bolsa integral para 10,7 alunos pagantes matriculados no primeiro ano,⁴²¹ deixou de recolher aos cofres públicos os quatro tributos federais (IRPJ, PIS, COFINS e CSLL). Os descontos concedidos foram mantidos e o número de bolsas além das bolsas do PROUNI, foi reduzido para 100 bolsas de 50% e 534 bolsas de 25%. Em que pese o aumento do montante gasto com a oferta de bolsas de estudos pelo estabelecimento educacional, a desoneração fiscal proporcionou acréscimo de mais de R\$ 10 milhões no lucro hipotético, o que representa 18% da Receita Operacional Líquida. Com isso, o ganho de rentabilidade foi de 7%⁴²² e o ganho tributário devido à adesão ao PROUNI foi bastante significativo da ordem de 34% (Tabela X).⁴²³

Tabela X. Despesas com tributos antes e depois da adesão ao PROUNI, por tipo de IES

Total de Tributos	Com Fins Lucrativos	Sem Fins Lucrativos	Filantrópicas
Antes do PROUNI	35.656.220	25.595.976	6.945.600
Depois do PROUNI	23.649.600	20.625.600	6.225.600
Economia Tributária em R\$	12.006.620	4.970.376	720.000
Economia Tributária em (%)	33,7%	19,4%	10,4%

Fonte: Tabela IX, Tabela XI e Tabela XII. Elaboração própria.

⁴²¹ Para facilitar o cálculo, a suposição é que a instituição lucrativa fictícia optou pela concessão apenas de bolsas integrais e que das 30.000 matrículas divididas por 4,5 anos teria 6.667 matrículas como base de cálculo para as bolsas integrais do PROUNI.

⁴²² De acordo com o art. 2º da Instrução Normativa da SRF nº 456/04 o lucro de exploração é o lucro líquido do período de apuração, antes de deduzida a provisão para a CSLL e a provisão para o imposto de renda, ajustado pela exclusão dos seguintes valores:

I – da parte das receitas financeiras que exceder às despesas financeiras;

II – dos rendimentos e prejuízos das participações societárias;

III – dos resultados não-operacionais; e

IV – do valor baixado de reserva de reavaliação, nos casos em que o valor realizado dos bens objeto da reavaliação tenha sido registrado como custo ou despesa operacional e a baixa da reserva tenha sido efetuada em contrapartida à conta de receita não operacional ou patrimônio líquido, não computada no resultado do mesmo período de apuração. Neste exemplo o cálculo é feito lucro líquido do período de apuração antes de computada a provisão para a CSLL e provisão para o IRPJ, ajustado pela exclusão das receitas financeiras – despesas financeiras e das outras receitas e despesas.

⁴²³ Em Feitosa (2007), a autora afirma que os tributos – IRPJ, CSLL, PIS e COFINS – representam, em média, 15% do faturamento das empresas, fato que pode contribuir para que as Instituições Privadas de Ensino Superior passem a aderir ao programa. Da mesma forma, o estudo de caso realizado pela autora em uma IES lucrativa localizada no município de Fortaleza chegou a uma economia tributária de 53% com a adesão ao PROUNI. No modelo desenvolvido na tese, o montante dos quatro tributos correspondem a 9% do faturamento da empresa educacional fictícia e a 34% de economia tributária em face da adesão ao programa. Isto denota que as hipóteses constantes da tese mostram-se bastante prudentes.

Para as IES não lucrativas (Tabela XI) que já se beneficiam da imunidade fiscal e, portanto, não recolhem o ISS e o IPTU ao fisco municipal e o IRPJ e a CSLL à receita federal, a adesão ao PROUNI não se mostra tão vantajosa. Vale salientar que os valores residuais de IRPJ e CSLL referem-se aos rendimentos de operações financeiras que não são cobertos pela imunidade.⁴²⁴ Supondo que a instituição forneça a mesma quantidade de bolsas e de descontos concedidos que a sua congênere lucrativa antes do PROUNI, a renúncia fiscal proporciona um lucro de mais de 24 milhões e em torno de 18% de taxa de rentabilidade, valores absoluto e relativo próximos àqueles encontrados no modelo IES mercantil após a adesão ao programa.

⁴²⁴ Ver a este respeito, a Instrução Normativa SRF nº 113 de 21 de setembro de 1998.

Tabela XI. Análise Vertical da Demonstração do Resultado do Exercício para IES sem fins Lucrativos

Demonstração do Resultado	Instituição sem Fins Lucrativos			
	Sem PROUNI		Com PROUNI	
	Valores	Análise Vertical	Valores	Análise Vertical
1. Receita Operacional Bruta - ROB	144.000.000	105,3%	144.000.000	103,3%
1.1 Prestação de Serviços	144.000.000	105,3%	144.000.000	103,3%
2. Deduções e Abatimentos	7.291.176	5,3%	4.591.454	3,3%
2.1 Descontos Concedidos	720.000	0,5%	720.000	0,5%
2.2 Bolsas Concedidas	2.320.800	1,7%	3.871.454	2,8%
2.2.1 Bolsas PROUNI		0,0%	2.990.654	2,1%
2.2.2 Demais Bolsas	2.320.800	1,7%	880.800	0,6%
2.3 Impostos Incidentes sobre a Receita	4.250.376	3,1%		
2.3.1 PIS Cumulativo				
2.3.2 COFINS Cumulativo	4.250.376	3,1%		
2.3.3 ISS sobre Serviços Prestados				
3. Receita Operacional Líquida - ROL (1 - 2)	136.708.824	100,0%	139.408.546	100,0%
4. Custo dos Serviços Prestados	95.380.000	69,8%	94.660.000	67,9%
4.1 Folha Salarial	72.000.000	52,7%	72.000.000	51,6%
4.2 INSS sobre a Folha Salarial	14.400.000	10,5%	14.400.000	10,3%
4.3 FGTS sobre a Folha Salarial	5.760.000	4,2%	5.760.000	4,1%
4.4 PIS sobre a Folha Salarial	720.000			
4.5 Demais custos	2.500.000	1,8%	2.500.000	1,8%
5. Lucro Bruto (3 - 4)	41.328.824	30,2%	44.748.546	32,1%
6. Despesas Operacionais	15.120.000	11,1%	15.120.000	10,8%
6.1 Despesas Comerciais	720.000	0,5%	720.000	0,5%
6.2 Despesas Administrativas (IPTU)				
6.3 Despesas Financeiras	7.200.000	5,3%	7.200.000	5,2%
6.4 Receitas Financeiras (-)	8.640.000	6,3%	8.640.000	6,2%
6.5 Outras Despesas Operacionais	15.840.000	11,6%	15.840.000	11,4%
7. Lucro Operacional (5 - 6)	26.208.824	19,2%	29.628.546	21,3%
8. Outras Receitas e Despesas	1.440.000	1,1%	1.440.000	1,0%
9. Lucro antes do IRPJ e da CSLL (7 - 8)	24.768.824	18,1%	28.188.546	20,2%
9.1 Lucro de exploração = Lucro (9) - Exclusões			28.188.546	20,2%
10. CSLL	129.600	0,1%	129.600	0,1%
11. IRPJ (Incidente sobre 9)	336.000	0,2%	336.000	0,2%
12. Lucro/Prejuízo Líquido do Exercício (9 - 10 - 11)	24.303.224	17,78%	27.722.946	19,89%
Ganho de rentabilidade com a adesão ao PROUNI				2,11%

Fonte: Elaboração Própria.

Caso a instituição participe do PROUNI e a escolha seja a concessão de bolsas de estudos integrais, mantidos os mesmos descontos, mas reduzindo-se as bolsas próprias das IES, as vantagens estão no acréscimo da isenção da COFINS e do PIS incidentes sobre a folha salarial. O resultado pode ser visualizado na Tabela XI cujas informações mostram acréscimo de mais de R\$ 3 milhões no lucro, porém o ganho de rentabilidade foi de 2%. Ainda assim, houve uma economia tributária de 19% (Tabela X).

Por sua vez, a entidade filantrópica usufrui da mesma imunidade que a não lucrativa e ainda está isenta do INSS e da COFINS. Neste caso, o poder público determinou que a renúncia fiscal generosa devesse ter como contrapartida a concessão de 20% da receita bruta em gratuidade.⁴²⁵

⁴²⁵ O Decreto nº 2.536 de 6 de abril de 1998 definiu, entre outros requisitos, o percentual que as instituições filantrópicas deveriam destinar à gratuidade. O teor é bastante objetivo: *“art. 3º. Faz jus ao Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a entidade beneficente de assistência social que demonstre, nos três anos imediatamente anteriores ao requerimento, 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 financeiras, 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.”* Essa regra foi reafirmada na Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o PROUNI.

Tabela XII. Análise Vertical da Demonstração do Resultado do Exercício para IES Filantrópicas

Demonstração do Resultado	Instituição Filantrópica			
	Sem PROUNI		Com PROUNI	
	Valores	Análise Vertical	Valores	Análise Vertical
1. Receita Operacional Bruta - ROB	144.000.000	126,9%	144.000.000	127,6%
1.1 Prestação de Serviços	144.000.000	126,9%	144.000.000	127,6%
2. Deduções e Abatimentos	30.548.400	26,9%	31.131.556	27,6%
2.1 Descontos Concedidos	720.000	0,6%	576.000	0,5%
2.2 Bolsas Concedidas	29.828.400	26,3%	30.555.556	27,1%
2.2.1 Bolsas PROUNI		0,0%	30.555.556	27,1%
2.2.2 Demais Bolsas	29.828.400	26,3%		
2.3 Impostos Incidentes sobre a Receita				
2.3.1 PIS Cumulativo				
2.3.2 COFINS Cumulativo				
2.3.3 ISS sobre Serviços Prestados				
3. Receita Operacional Líquida - ROL (1 - 2)	113.451.600	100,0%	112.868.444	100,0%
4. Custo dos Serviços Prestados	80.980.000	71,4%	80.260.000	71,1%
4.1 Folha Salarial	72.000.000	63,5%	72.000.000	63,8%
4.2 INSS sobre a Folha Salarial				
4.3 FGTS sobre a Folha Salarial	5.760.000	5,1%	5.760.000	5,1%
4.4 PIS sobre a Folha Salarial (s/ fins lucrativos e filantrópicas)	720.000			
4.5 Demais custos	2.500.000	2,2%	2.500.000	2,2%
5. Lucro Bruto (3 - 4)	32.471.600	28,6%	32.608.444	28,9%
6. Despesas Operacionais	15.120.000	13,3%	15.120.000	13,4%
6.1 Despesas Comerciais	720.000	0,6%	720.000	0,6%
6.2 Despesas Administrativas (IPTU)				
6.3 Despesas Financeiras	7.200.000	6,3%	7.200.000	6,4%
6.4 Receitas Financeiras (-)	8.640.000	7,6%	8.640.000	7,7%
6.5 Outras Despesas Operacionais	15.840.000	14,0%	15.840.000	14,0%
7. Lucro Operacional (5 - 6)	17.351.600	15,3%	17.488.444	15,5%
8. Outras Receitas e Despesas	1.440.000	1,3%	1.440.000	1,3%
9. Lucro antes do IRPJ e da CSLL (7 - 8)	15.911.600	14,0%	16.048.444	14,2%
9.1 Lucro de exploração = Lucro (9) - Exclusões			16.048.444	14,2%
10. CSLL	129.600	0,1%	129.600	0,1%
11. IRPJ (Incidente sobre 9)	336.000	0,3%	336.000	0,3%
12. Lucro/Prejuízo Líquido do Exercício (9 -10 -11)	15.446.000	13,61%	15.582.844	13,81%
Ganho de rentabilidade com a adesão ao PROUNI				0,19%

Fonte: Elaboração Própria.

Essa instituição fictícia no intuito de cumprir a determinação concedeu descontos iguais àqueles aplicados pelos dois modelos anteriores, e forneceu 6.000 bolsas de 50% e 12.857 bolsas de 25%. O resultado do exercício é um lucro um pouco superior aquele observado na empresa educacional, porém uma taxa de rentabilidade de 14%.⁴²⁶

As regras para as filantrópicas participarem do programa são bem mais rígidas. Além da obrigatoriedade de adesão, reafirma-se a manutenção do percentual de 20% de gratuidade sobre a receita anual efetivamente recebida, o que neste exemplo engloba a receita líquida e a receita financeira. Para cumprimento da proporcionalidade de bolsas, a IES concede uma bolsa integral para nove alunos pagantes, sendo que o montante restante para completar os 20% foi transformado em bolsas parciais de 50%. Isto equivale ao fornecimento de 741 integrais e 11.250 bolsas parciais de 50% do PROUNI. À medida que os descontos concedidos não são computados para o cálculo de gratuidade do programa, reduziu-se o número de pessoas contempladas (1.200) com 10% no valor da mensalidade perfazendo o total de R\$ 576.000,00. Apesar da queda do número de bolsistas, houve uma migração forçada de bolsas parciais de 50% e 25% para bolsas que garantem a gratuidade plena e um número muito superior daquelas que pagam apenas 50% das mensalidades. Em contrapartida, diante da imunidade e isenção já usufruídas por essas entidades, a isenção vinculada ao programa limita-se ao PIS. Como é possível perceber na Tabela XII, o aumento do lucro foi irrisório e não houve praticamente ganho na taxa de rentabilidade, enquanto a economia tributária foi de apenas 10% (Tabela X).

Este exercício hipotético corroborou com a análise feita no capítulo anterior no que diz respeito ao interesse das três modalidades institucionais particulares em participar do PROUNI. Fica evidente que a mais beneficiada é a empresa educacional, cuja adesão deixa-a em condições semelhantes à entidade sem fins lucrativos. Para aquela sem fins lucrativos, o programa não tem a mesma atratividade, ainda assim permite uma expressiva economia tributária. Como a filantrópica não pode optar pela adesão ou não ao programa resta concluir que embora o impacto financeiro do PROUNI seja diminuto, a participação tornou-se um

⁴²⁶ Em Carvalho (2002) este exercício hipotético havia sido feito para o período compreendido pelo regime militar (1964 a 1984). A maior discrepância com o exercício ora realizado foi observada para a entidade filantrópica, cuja taxa de rentabilidade foi bem mais elevada que as demais da ordem de 23%. A diferença deve-se a obrigatoriedade da concessão de 20% de gratuidade que passou a vigorar a partir do final da década de 90.

salvo conduto para os estabelecimentos educacionais que perderam o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social junto ao CNAS em face da possibilidade mediante a adesão ao PROUNI de requerer junto ao Ministério da Previdência Social a recuperação desse certificado, e, por conseguinte, a isenção das contribuições sociais.

A Secretaria da Receita Federal passou a divulgar, anualmente, a partir de 2004, relatório intitulado *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária* acerca do valor não arrecadado de tributos federais em decorrência da renúncia fiscal. Nele consta a estimativa da desoneração relativa às entidades sem fins lucrativos. Não obstante é necessário ter cuidado com a interpretação dos valores apresentados, uma vez que envolvem a imunidade de todos os estabelecimentos educacionais, ou seja, contém o conjunto de escolas privadas de educação básica. Da mesma forma, que o valor referente à isenção concedida às filantrópicas consta a desoneração tributária ao conjunto de entidades benéficas das áreas de educação, saúde e assistência social. Como os valores estão agregados não é possível quantificar a estimativa de desoneração das IES não lucrativas e filantrópicas.

Na verdade, o gasto tributário destinado exclusivamente à educação superior passou a constar desse relatório, a partir de 2006, na estimativa de desoneração fiscal relativa especificamente ao PROUNI. Conforme mostram os dados da Tabela VIII com exceção do ano de 2007 que apresentou uma queda expressiva, houve acréscimo no montante referente aos quatro tributos que deixaram de ser arrecadados pelo fisco da União. A desoneração do IRPJ e da CSLL corresponde, exclusivamente, às IES lucrativas, enquanto a COFINS, tributo de maior representatividade, reduz os custos tributários das empresas educacionais e das entidades sem fins lucrativos. Já o PIS que atinge indistintamente os três modelos institucionais era aquele que mobilizava a maior quantidade de previsão de receita, mas perdeu força de modo progressivo e tornou-se o de menor importância em termos relativos.

Tabela XIII. Gasto Tributário (renúncia fiscal) estimado do PROUNI, por tipo tributo, a preços constantes (R\$) de 2008 – IPCA

Anos	IRPJ	PIS-PASEP	CSLL	COFINS	Total
2005	-	-	-	-	121.786.168
2006	51.826.999	159.857.070	21.941.324	60.344.368	293.969.761
2007	32.288.596	24.860.944	13.085.586	63.255.488	133.490.614
2008	102.690.984	30.723.281	53.099.654	139.279.399	325.793.318

Fonte: IPEA (2008); Secretaria da Receita Federal. Elaboração própria.

Quando se relaciona o total de bolsas ofertadas à desoneração fiscal, será possível perceber adiante que as bolsas vinculadas ao Programa apresentaram um custo oscilante entre 2005 a 2008. Ainda assim, no ano cujo valor foi mais elevado – menos de R\$ 2.000,00 – corresponderia a uma mensalidade média de R\$ 160,00, bastante aquém dos preços de mercado das mensalidades escolares.

De todo modo, é importante ponderar que a despeito do baixo custo por aluno do programa a isenção fiscal do IRPJ às IES mercantis reduz o volume de recursos constitucionalmente garantidos à educação superior federal. Por sua vez, a desoneração das contribuições sociais impactou nos recursos destinados à Seguridade Social, porém estas não atingem a vinculação tributária destinada aos gastos com educação superior.

Ainda sobre o financiamento da União à oferta privada, o terceiro mecanismo consiste no financiamento concedido pelo BNDES. As informações acumuladas do Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior já foram descritas na seção correspondente ao governo FHC. Ainda assim, no Gráfico XVII é possível observar a evolução distribuição dos valores contratados e desembolsados entre 2003 e 2008 mostrou-se oscilante. No primeiro ano do governo Lula houve queda brutal no valor dos contratos, sendo que em 2004 e 2005 houve pronta recuperação. Isto pode ser explicado pela ampliação da abrangência do Programa através da disponibilidade mais simplificada de financiamento em valor inferior a R\$ 10 milhões por

meio do produto BNDES Automático, cujas repercussões se fizeram sentir nos anos seguintes, com os desembolsos muito superiores aos valores contratados.⁴²⁷

Além deste programa específico, os estabelecimentos educacionais podem acessar crédito do BNDES nas modalidades denominadas BNDES Automático e o BNDES Fimem. Neste caso, de acordo com as informações fornecidas pelo banco público, observa-se no Gráfico XVIII a trajetória da demanda por crédito por parte das IES materializada nas consultas, entre 2003 e 2008, e o movimento de aprovações de linhas de financiamento de longo prazo realizadas pelo banco. Nota-se movimento irregular das aprovações, já que ora guarda semelhança com aquele montante de consultas feito ao banco ora ocorre discrepância entre as consultas e as aprovações, tal como ocorreu no ano de 2007, último ano de vigência do programa específico do BNDES ao segmento educacional de nível superior.

Em situação oposta ao movimento observado no governo anterior, o montante de desembolso destinado ao ensino de graduação particular mostrou-se decrescente, em termos reais, praticamente no nível dos valores desembolsados em 1997 (Gráfico XIX.a). Quanto às operações de crédito direcionadas ao segmento público, os valores foram ínfimos e em trajetória decrescente. A exceção foi o ano atípico de 2007, porém, a situação se reverteu já que no ano seguinte não há qualquer registro de desembolsos. (Gráfico XIX.b).

À medida que se agregam os recursos desembolsados totais e estes são cotejados com aqueles destinados exclusivamente ao programa de recuperação da infraestrutura das IES para os dois segmentos, é possível deduzir que as operações creditícias do BNDES perderam fôlego durante o Governo Lula, resultante do movimento de queda da demanda por crédito traduzida nas consultas e aprovações. Da mesma maneira, os recursos desembolsados para o programa também foram bastante minimizados. Isto posto, a tendência de reforçar o papel do BNDES como indutor público ao segmento privado no governo FHC arrefeceu durante a gestão de Lula, em parte devido à queda na demanda por crédito e, em parte, coerente com a perspectiva de procurou minimizar o aporte de recursos públicos extra-orçamentários para os estabelecimentos particulares.

⁴²⁷ Ver a este respeito: Sécca; Leal; Menezes (2010).

A investigação no que diz respeito ao financiamento do MEC à educação superior permite concluir pela ruptura no padrão de financiamento ao segmento federal no governo Lula a partir de 2005. O afrouxamento da política fiscal, ao final do primeiro mandato, combinado à mudança na percepção sobre a política pública dos atores governamentais da pasta da educação fizeram com que o segmento federal reassumisse posição central na agenda pública. As evidências são claras no sentido da recuperação no aporte de recursos do Tesouro Nacional às IFES.

Por sua vez, os três mecanismos destinados ao segmento privado – transferências orçamentárias, renúncia fiscal e crédito do BNDES – permaneceram no horizonte da política educacional. Enquanto, o primeiro manteve o caráter residual e o terceiro perdeu vigor, a desoneração tributária foi reforçada no âmbito do PROUNI. Neste cenário, o benefício fiscal voltou a ser concedido ou ampliado a partir da adesão ao programa. Depreende-se que a principal característica do financiamento à oferta foi ampliar o escopo de modo a contemplar as duas faces do sistema de educação superior, seja pelo incremento do aporte de recursos às IFES que tende a aumentar com a continuidade do REUNI até 2012, seja pelos recursos indiretos destinados às IES particulares por intermédio do PROUNI. Em outras palavras, se a face da continuidade está presente na essência do PROUNI, por sua vez, a face da ruptura materializa-se na lógica que teve início com o programa Expansão Fase I e prossegue com o REUNI. Feito o mapeamento do financiamento destinado à oferta, resta analisar de que forma e em que medida as verbas estatais foram destinadas à demanda estudantil.

V.3.2. Financiamento Federal à Demanda Educacional no Governo Lula

O diagnóstico acerca da melhoria no acesso à educação superior, delineado no capítulo III, estava diretamente atrelado ao financiamento da demanda, mas isto não era suficiente. Torna-se necessário dar condições da população estudantil, sobretudo, a proveniente das camadas sociais mais pobres, permanecer na universidade. Os instrumentos para viabilizar essa empreitada são os mesmos constantes da agenda de seu antecessor: a) a gratuidade e

a assistência estudantil destinadas ao segmento federal; e b) a concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo direcionada aos alunos das instituições particulares.

No que tange ao segmento federal, a despeito da postura crítica explícita da pasta econômica no primeiro ano da gestão de governo Lula no que diz respeito ao modelo de **gratuidade** vigente, essa questão não apenas saiu da pauta do Ministério da Educação como se manteve formalmente o princípio constitucional da gratuidade para os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*. Por sua vez, os cursos de pós-graduação *lato sensu* nas modalidades de especialização e de aperfeiçoamento podem ser pagos e transformados em recursos adicionais das IFES por intermédio das fundações de apoio.

A **assistência estudantil** que foi o tema de menor importância no governo FHC tomou nova configuração no governo Lula, na medida em que atrelou a necessidade de recursos específicos destinados à permanência dos estudantes mais vulneráveis socialmente às políticas afirmativas desenvolvidas no âmbito das IFES.

A despeito das tentativas frustradas de definir algum parâmetro de recursos destinados a essa finalidade, o aporte de verbas orçamentárias à assistência estudantil foi crescente ao longo dos seis anos da gestão Lula, como demonstra o Gráfico XXI. As transferências orçamentárias cujos valores estão contabilizados na ação 4002 “Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação” cresceram mais de 70% no primeiro ano de governo e permaneceram em trajetória crescente nos seis anos. No entanto, o grande salto ocorreu em 2008 com a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) com acréscimo de 185% nos recursos destinados a esse entre 2007 e 2008.

Segundo informações obtidas junto à SESu/MEC, em suas nove dimensões o programa beneficiou um contingente de 198.226 estudantes das IFES em 2008. Isto representa 31% do total de matriculados no segmento federal, cujo percentual, em termos relativos, é expressivo, porém insuficiente perante os resultados da pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE, 2004).⁴²⁸ O documento produzido em parceria com a ANDIFES sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES brasileiras concluiu que 43% dos estudantes têm

⁴²⁸ A pesquisa intitulada “II Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior” foi publicada em 2004 pela ANDIFES e deu subsídios para a constituição do PNAES.

renda familiar média mensal de, no máximo, R\$ 927,00, à época, correspondente às classes socioeconômicas C, D e E, sendo que 46% estudaram em escolas públicas de ensino médio. Em que pese à ausência de um referencial de vinculação mínima orçamentária, pode-se inferir que houve considerável avanço na assistência estudantil, na medida em que o auxílio aos alunos mais vulneráveis deixou de ser responsabilidade exclusiva das IFES e passou a ser uma política pública regular a partir de 2008. Mas, o resultado parece ser insuficiente em termos de abrangência e de volume de recursos.

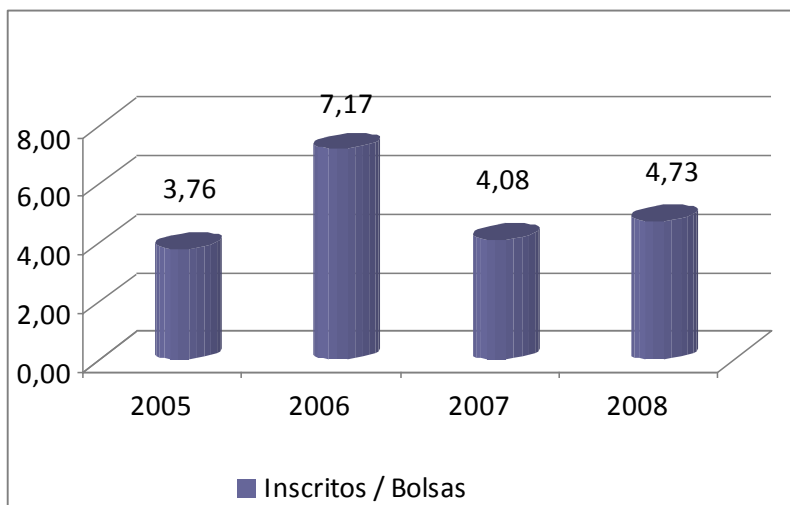
Diferente do governo FHC que não concretizou um programa nacional de **bolsas de estudos** voltado à demanda pelo ensino particular, no governo Lula essa alternativa foi escolhida como maneira mais adequada de combater a grave inadimplência e evasão no ensino particular, visto que o sistema de crédito educativo vigente era considerado insuficiente e inadequado. A solução veio por intermédio do Programa Universidade para Todos (PRO-UNI) a partir de 2005. A ampliação da renúncia fiscal destinada ao financiamento da oferta privada, analisada na seção anterior, teve como contrapartida por parte das IES a oferta de bolsas parciais e integrais a um grupo de estudantes vulneráveis socialmente selecionados pelo critério socioeconômico. O programa assumiu forte cunho de ação afirmativa, uma vez que levou em conta fatores como: a renda, a categoria administrativa da escolaridade prévia, a cor/raça e a deficiência para a seleção dos bolsistas. Ademais, o programa contemplou os professores em exercício na educação básica em cursos vinculados à carreira docente. A seleção dos bolsistas sob a responsabilidade do MEC tem sido feita semestralmente nas modalidades de bolsas integrais e parciais.⁴²⁹

As informações contidas no site do MEC ilustram a abrangência e a evolução do PROUNI entre 2005 e 2008. No Gráfico XXIV nota-se que a concorrência da demanda potencial por bolsas foi acirrada nos quatro anos, sendo que o ano de 2006 foi o de maior procura com mais de sete estudantes em disputa por uma bolsa de estudos. É importante ressaltar que essa relação candidato/vaga é bem superior àquela observada no segmento particular de cerca de um candidato por vaga. A taxa de crescimento na quantidade de bolsas ofertadas

⁴²⁹ De acordo com informações obtidas junto a Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (DIPES) do MEC, as bolsas parciais de 25% não foram ofertadas devido às dificuldades constantes do art. 7º do Decreto nº 5.493 de 18 de julho de 2005, em especial, quando se definiu que o valor da mensalidade não deveria exceder a R\$ 200,00. Esse valor fixado por decreto somente pode ser alterado por medida jurídica cabível.

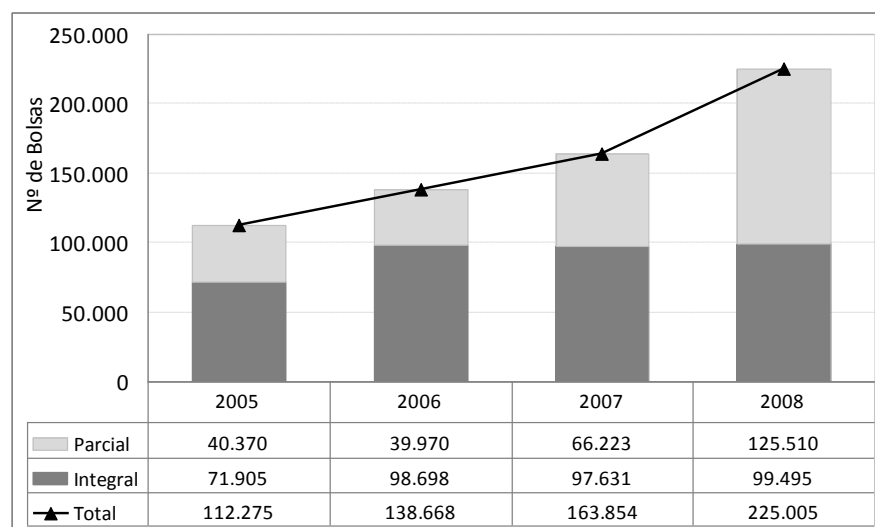
foi menos intensa que o incremento da procura, exceto no ano de 2007 que o contingente de inscritos caiu em termos absolutos. Em 2008, as inscrições no PROUNI superaram a marca de um milhão de pessoas.

Gráfico XXIV. Relação entre o nº de inscritos e o total de bolsas ofertadas pelo PROUNI



Fonte: MEC. Elaboração própria.

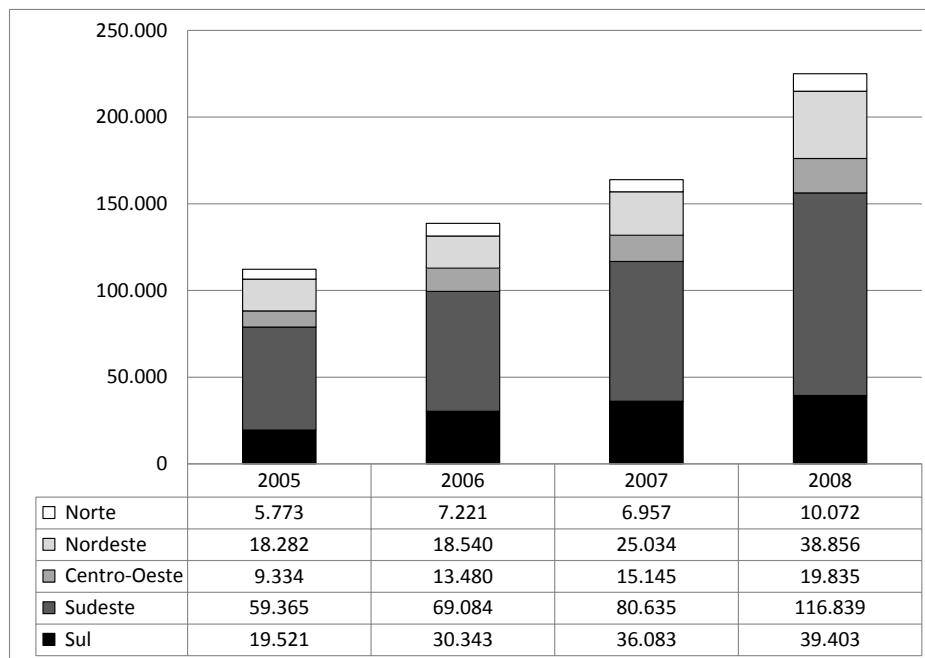
Quanto à distribuição dos beneficiários por tipo de bolsas, observa-se no Gráfico XXV que nos três primeiros anos prevaleceu a maior proporcionalidade de bolsas integrais, porém em 2008 houve uma situação atípica, com acréscimo de 89,5% nas bolsas parciais, o que resultou no predomínio das segundas sobre as primeiras. Este resultado está atrelado às decisões estratégicas das IES que escolhem a composição de bolsas mais conveniente, uma vez que as lucrativas e as sem fins lucrativos podem optar entre os critérios de concessão apenas de bolsas integrais ou da combinação de ambas. Em 2008, o total de bolsas ofertadas chegou a 225.005, ou seja, pela primeira vez, superou-se a meta constante do programa de governo do então candidato Lula de beneficiar 180 mil estudantes.

Gráfico XXV. Evolução das bolsas do PROUNI, por tipo de bolsa

Fonte: MEC. Elaboração própria.

Por sua vez, a distribuição de bolsas em termos regionais (Gráfico XXVI) acompanhou em grande medida a distribuição das matrículas particulares no espaço. Destaca-se que cerca da metade das bolsas tem sido destinada ao Sudeste, ainda assim a região ficou sub-representada, visto que entre 2005 e 2008 as matrículas em estabelecimentos privados chegaram a 56% do total nacional. Em compensação, o Nordeste que ampliou progressivamente sua participação nas matrículas brasileiras de 12% para 14%, deteve parcela oscilante de bolsas entre 13% a 17%. Este cenário releva que a despeito da disponibilidade de bolsas dependa das decisões individuais das IES, exceto para as filantrópicas, o critério socioeconômico foi fundamental para que ocorresse discreta redistribuição de oportunidades da região mais rica da Federação para a mais pobre, coerente com o desenho da política pública de redução das desigualdades sociais e regionais.⁴³⁰

⁴³⁰ É importante reforçar o alerta dos pesquisadores Catani, Hey e Gilioli (2006), quanto à falta de informações desagregadas e de séries históricas do PROUNI, que inviabilizam pesquisas mais aprofundadas. Os dados constantes da página do PROUNI por sexo, cor/raça, existência ou não de deficiência, professores da rede pública de educação básica, modalidade de ensino (presencial e a distância), turno do curso (integral, matutino, vespertino e noturno), tipo de instituição privada (lucrativa, sem fins lucrativos, filantrópica) aparecem apenas de forma acumulada, não existindo informações por processo seletivo ou anualizadas. Como as informações estão acumuladas até 2010 e essa pesquisa restringe-se ao ano de 2008, não foi possível observar a trajetória da demanda. A título de ilustração, até 2010, o PROUNI distribuiu 66% das bolsas em cursos noturnos, 13% para autodeclarados negros, 35% para pardos; menos de 1% para deficientes e 1% para professores da rede pública. Não se encontram dados disponíveis: total de bolsas por IES, a relação total das IES que

Gráfico XXVI. Evolução das bolsas do PROUNI, por região

Fonte: MEC. Elaboração própria.

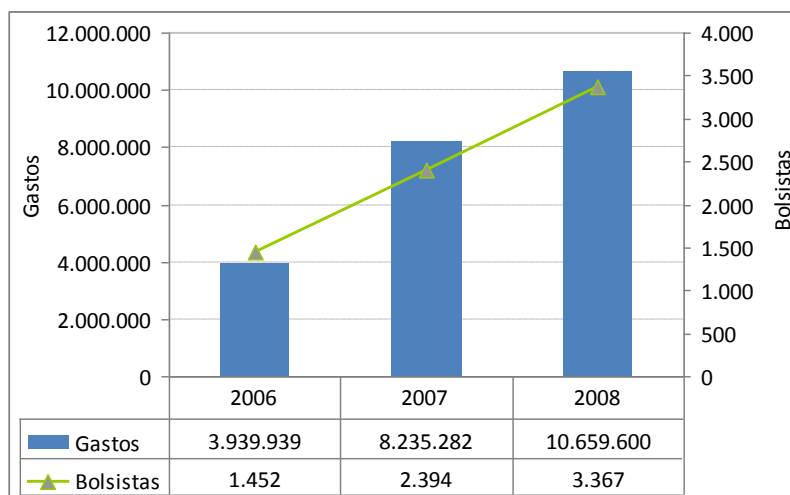
Diante do quadro social e educacional deletérios, cabe questionar a efetividade de tal programa, uma vez que as camadas de baixa renda não necessitam apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas podem oferecer, como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários e bolsas de trabalho e pesquisa.

Nesse sentido, o MEC passou a conceder, a partir de 2006, bolsa permanência no valor de R\$ 300,00, para custeio das despesas educacionais dos alunos com bolsa integral do PROUNI e que estudam em cursos com carga horária diária igual ou superior a seis horas. De acordo com informações obtidas junto à Coordenação Geral de Projetos Especiais para a Graduação da DIPES vinculada à SESu/MEC em duas oportunidades por ano, em 31 de janeiro e 31 de julho, são contabilizados os candidatos aptos a essa modalidade de bolsa. Diferente da seleção semestral das bolsas convencionais, as bolsas permanência são fornecidas ao longo do ano, cujo controle administrativo é feito mediante informações

aderiram ao programa, o detalhamento dos cursos disponíveis e/ou escolhidos, o perfil dos estudantes (dados econômicos e sociais), as taxas de evasão e o desempenho acadêmico dos beneficiários.

fornecidas pelas IES. Os dados do Gráfico XXVII mostram os bolsistas selecionados, entretanto é preciso ter cautela na interpretação das informações, pois o contingente referente ao segundo semestre contempla parte dos registrados no primeiro semestre além de oscilações mensais decorrentes da adesão de outras instituições ao programa, da desistência ou da transferência de cursos que não são contemplados pela bolsa permanência e da formatura do estudante. Levando-se em conta a média de bolsas a cada ano, entre 2006 e 2008, houve acréscimo significativo próximo a 130% nos beneficiados.

Gráfico XXVII. Evolução do nº de bolsistas e do dispêndio orçamentário (R\$) com a Bolsa Permanência a preços constantes de 2008 (IPCA)



Fonte: MEC; SIAFI. Elaboração própria.

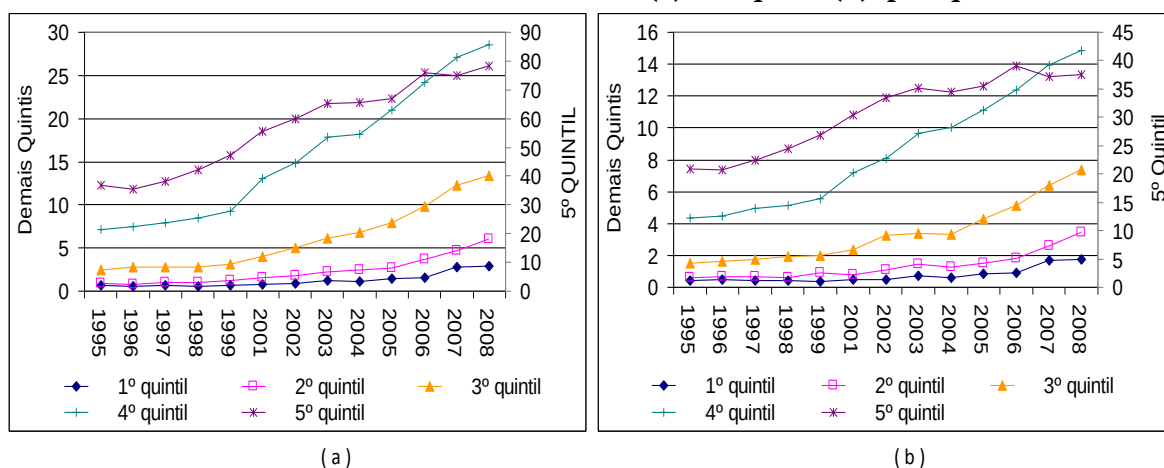
É possível perceber, com base nos dados do Gráfico XXV e do Gráfico XXVII, que a quantidade de bolsas permanência, entre 2006 e 2008, corresponde a percentual ínfimo do total de bolsas convencionais do PROUNI. De todo modo, este serviu como mecanismo complementar para aqueles que necessitam de dedicação aos estudos em tempo integral e, portanto, vivem o dilema por sua condição socioeconômica familiar entre dar continuidade à formação acadêmica e ou ingressar no mercado de trabalho de forma precária. No entanto, cabe salientar o fato de que o valor de R\$ 300,00 foi definido sem qualquer previsão de atualização monetária, logo, para alteração no valor da bolsa torna-se necessária a edição de no-

va Portaria Ministerial que venha a substituir a vigente. Enquanto isso, a perda de poder de compra tem contribuído para reduzir a efetividade da política pública.

Enquanto as bolsas convencionais do PROUNI são custeadas pelas IES que aderiram ao programa em troca de desoneração fiscal, a bolsa permanência envolve pagamento pecuniário do MEC por meio de transferências orçamentárias aos beneficiados. Através da desagregação do orçamento do MEC para o ensino superior por ação encontra-se, desde 2006, a ação 0A12 chamada de “Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior”. Os gastos destinados a este tipo de bolsa foram crescentes em termos reais, sendo que os valores mais que dobraram de 2006 para 2007 e aumentaram em 29% para 2008.

O PROUNI foi um programa bem sucedido de financiamento da demanda à medida que ampliou de forma efetiva o acesso das camadas mais pobres, conforme se observa pelo acréscimo mais que proporcional na escolaridade líquida e bruta dos três quintis de renda mais baixos. A despeito disso, os dados do Gráfico XXVIII relevam a permanência de brutal desigualdade, marcada por clivagens sociais, na qual as duas camadas mais ricas superaram a meta de escolaridade líquida definida no PNE, enquanto, os dois níveis mais baixos praticamente não estão representados na educação superior.

Gráfico XXVIII. Taxas de Escolaridade Bruta (a) e Líquida (b), por quintil de renda



Fonte: PNAD; IPEA. Elaboração própria.

Conclui-se que o PROUNI cumpriu seu duplo papel desenhado pelo governo Lula. Para os estabelecimentos educacionais promoveu a melhoria na taxa de rentabilidade, sobretudo, para as IES mercantis, servindo como sinalizador importante para credores e acionistas sobre a solidez financeira dos negócios, bem como evitou a desaceleração mais significativa do crescimento das matrículas em virtude dos obstáculos de renda de sua clientela. Para o alunado ampliou o acesso das camadas mais pobres, a partir de 2005, e deve ampliar a permanência, em especial, dos bolsistas integrais. Para se ter certeza, torna-se necessário estudo mais apurado. Vale ressaltar que a parcela de estudantes que ingressam na educação superior particular por intermédio do programa, apesar de crescente a cada ano ainda é demasiado diminuta, visto que, em 2008, somente 6% dos matriculados nas IES privadas eram beneficiários do PROUNI.

Por fim, a demanda particular continuou a ter acesso a recursos públicos orçamentários por meio do **financiamento estudantil**. Em que pese o discurso de nova reformulação do FIES, o programa permaneceu nos moldes vigentes. O número de contratos foi reduzido nos dois primeiros anos do governo Lula e com crescimento de 83%, em 2005, alcançou o ápice da série histórica com cerca de 81.000 contratos. O desempenho pode ser explicado devido à legislação do PROUNI priorizar a distribuição de recursos dos empréstimos estudantis às IES participantes do programa e, reciprocamente, a Portaria do FIES determinou que os bolsistas parciais ocupassem o primeiro lugar na fila para obter crédito para cobrir 50% dos encargos educacionais restantes.

Em 2006, a mudança na sistemática de cobrança reduziu, de forma significativa, a taxa de juros e diferenciou os cursos prioritários dos demais. Em 2008, houve nova alteração nas regras para permitir o financiamento integral dos bolsistas do PROUNI e a diferenciação na parcela a ser financiada de acordo com o tipo de curso escolhido entre 75% e 50%. Apesar dessas inovações em prol da indução do acesso da demanda privada ao crédito educativo, o número de contratos decresceu anualmente e chegou em 2008 a pouco mais da metade de contratos firmados no primeiro ano da série. (Gráfico XXII.a). Diferente da meta quantitativa pretendida de atingir 396 mil alunos, a quantidade de contratos mostrou-se ainda mais insignificante, uma vez que no ano de 2005 com cerca de 80 mil contratos estes representaram apenas 2,5% das matrículas privadas.

No Gráfico XXII.b é possível notar que os recursos para o FIES tiveram um pequeno acréscimo no primeiro ano somados ao resíduo proveniente dos contratos em vigência do Crédito Educativo. No ano seguinte houve decréscimo e em 2005 os valores foram recuperados e mantiveram a trajetória de taxa de crescimento oscilante.

Constata-se que o FIES ficou bastante aquém do esperado e perdeu o protagonismo quanto ao papel de estímulo à demanda adquirido no governo FHC. Este fenômeno pode ser compreendido no governo Lula pelo maior interesse dos estudantes provenientes das camadas mais pobres pelo PROUNI, uma vez que a maioria beneficiou-se de bolsa de estudo integral a qual não envolve qualquer contrapartida financeira do alunado. No caso dos alunos pleiteantes à bolsa parcial, há opção entre o pagamento dos encargos educacionais ou recorrer ao financiamento estudantil. De todo modo, apesar da flexibilidade nas regras e a redução da taxa de juros ao que tudo indica restam obstáculos oriundos das condições socioeconômicas do público alvo do programa. Os elementos limitantes residem na insegurança do aluno frente ao compromisso a ser assumido a título oneroso de longo prazo em face da instabilidade profissional após a formatura, bem como a exigência de fiador que comprove renda igual para bolsistas do PROUNI ou o dobro do valor das mensalidades para demais, uma vez que os prováveis fiadores são familiares que vivem sob as mesmas condições precárias que o estudante.

Em resumo, o arrefecimento do processo de expansão pelo segmento privado foi acompanhado da continuidade dos mecanismos que deram suporte a ele, sendo reforçados com o PROUNI. Por sua vez, a ruptura na política pública consubstanciou-se na combinação de crescimento intensivo e extensivo acompanhado do acréscimo de recursos ao segmento federal. Em face da perda de importância do FIES, opção preferencial de financiamento da demanda no governo FHC, conclui-se que o governo Lula novamente direcionou a política pública em duas frentes: deu início ao Programa de Assistência Estudantil destinado ao alunado do segmento federal e concedeu bolsas de estudos aos estudantes das IES através do PROUNI. Tais inovações em prol das camadas sociais mais pobres foram gestadas sob a lógica de não apenas permitir o ingresso, mas também dar condições para os estudantes permanecerem no nível superior. Essas medidas parecem ter surtido efeito, sobretudo, o PROUNI devido à sua abrangência e à sua consolidação nos últimos anos, cujos indícios

residem no paulatino incremento nos índices de escolaridade líquida e bruta especialmente entre os mais pobres.

V.4. Considerações Finais

O capítulo procurou esquadriñar o financiamento federal direto e indireto à oferta e à demanda com o intuito de investigar a existência de um perfil de intervenção pública condizente com a formulação política nos dois períodos estudados.

Os dados orçamentários retirados do Orçamento Geral da União permitem concluir que a lógica do governo FHC foi no sentido de diminuir a importância relativa da educação superior, tanto com relação aos gastos da União como do MEC. A trajetória de crescimento inferior ao desempenho do PIB reforça o argumento de que sua gestão sofreu dura restrição fiscal, combinada à opção deliberada de não ampliar as despesas com o nível superior. A tendência de queda nos gastos das IFES foi particularmente preocupante nos gastos com investimento. O texto evidenciou que a busca por recursos extra orçamentários, através das fundações de apoio, tornou-se a alternativa para evitar o sucateamento pleno, sobretudo, nas universidades oficiais.

Quanto ao segmento privado, as transferências orçamentárias mostraram-se insignificantes. Houve disciplinamento parcial dos benefícios fiscais, na medida em se definiu por meio de regras mais rígidas o tipo de IES que teria direito à renúncia fiscal. Por isso, o traço marcante da era FHC foi de não comprometer recursos adicionais com a educação superior, deixando a solução para o mercado. Sendo assim, a renúncia fiscal e o crédito do BNDES funcionaram como avalistas da viabilidade econômica individual das IES. O benefício fiscal e o financiamento público conferiram a chancela de credibilidade e de solidez financeira, necessárias para o acesso privilegiado ao mercado bancário e de capitais. As empresas educacionais foram as mais beneficiadas pelo padrão de financiamento via mercado. Coerente com essa lógica, o crédito educativo foi reformulado e transformado em financiamento estudantil, sob um conjunto de regras mais rígido em nome da viabilidade financeira do programa. Como se poderia esperar, o FIES não se tornou tão atrativo e acabou por favorecer uma ínfima parcela da demanda.

O cenário de continuidade nos primeiros anos de governo Lula quanto à política fiscal e ao financiamento para o nível superior aos poucos cedeu lugar à inversão da lógica quanto ao modelo de financiamento acompanhado do afrouxamento da política fiscal. Em que pese não ter havido mudança significativa na representatividade dos gastos da educação superior em relação à União, ao MEC e ao PIB, mantendo-se, inclusive, a trajetória de crescimento das despesas inferior à atividade econômica, a análise acerca dos valores orçamentários é contundente no sentido de que se recuperou o patamar de recursos destinados à educação superior. Mais do que isso, as evidências estão no acréscimo do dispêndio com pessoal, custeio e investimento. Esse último foi o que apresentou a maior recuperação, embalado pelos programas Expansão Fase I e REUNI.

No entanto, o governo Lula não abandonou o segmento privado. A continuidade nos instrumentos financeiros foi reforçada pela criação do PROUNI. A retomada da renúncia fiscal estendida ao segmento mercantil aplacou as constantes reivindicações da iniciativa privada por auxílio do Poder Público frente aos elevados índices de evasão, desistência e inadimplência de sua “clientela”.

Por sua vez, o financiamento da demanda passou a ser objeto de maior atenção por parte do governo central. A fim de amenizar esses problemas e, ao mesmo tempo, criar condições de acesso e permanência no nível superior privado das camadas sociais mais vulneráveis foram concedidas bolsas de estudos combinadas à política afirmativa. Embora o público beneficiado represente uma parcela pequena do alunado das IES, a iniciativa tornou-se eficaz à medida que foi concatenada com o crédito do FIES.

Por fim, a gestão de Lula seguiu esse caráter complexo e passou a destinar parcela crescente de transferências orçamentárias às IFES para a assistência estudantil. O montante do dispêndio sofreu acréscimo significativo, a partir de 2008, pela criação do PNAES.

CONCLUSÃO

Esta tese procurou estudar a política pública para a educação superior sob a perspectiva analítica do neo-institucionalismo histórico. Por este olhar, a relação entre Estado e Sociedade é mediada por instituições e alicerçada na figura do Estado, ao mesmo tempo, instituição e ator central da política pública.

O ponto de partida reside na compreensão da complexidade da política pública influenciada não só pelo desenho das instituições políticas como também pelos diferentes contextos – econômico, social e político – os quais constituem o ambiente pelo qual esta se move. Mais do que isso, para o entendimento da política pública torna-se necessário observar o movimento dos atores governamentais e sociais que influenciam e são influenciados por ela. Em outras palavras, a política pública é concebida pela combinação da ação estatal e das ações e das reações dos demais atores mediante os elementos centrais da agenda governamental.

A partir das categorias de análise da vertente histórica do neo-institucionalismo, o fio condutor da pesquisa é entender os atores e as instituições políticas (*polity*) como essenciais para a compreensão do processo político (*politics*), bem como para o desenho e a conformação das políticas públicas (*policies*). Por esta perspectiva, a participação de indivíduos, de grupos, de classes e do Estado no processo político e a maneira pela qual eles interpretam (ideias) e perseguem seus interesses e os resultados de seus esforços, são moldados pelo arcabouço institucional, assim como a trajetória do fazer político (*politics*) molda e, simultaneamente, é moldada pela dimensão material da política (*policy*).

O referencial teórico abordado na apresentação da tese procura captar os elementos conceituais e processuais essenciais da análise da política pública para a educação superior. Enquanto a ordem constitucional, representativa da *polity*, estrutura o processo político (*politics*) e a própria elaboração da política pública (*policy*), a dinâmica do jogo político se configura como elemento de conexão no processo de formação da agenda pública e da elaboração da política. Por sua vez, as políticas (*policies*) são gestadas a partir da interação entre as redes (*policy network*), as arenas (*policy arena*) e o ciclo da política pública (*policy cycle*). Além disso, procurou-se observar a dimensão contextual recente do fenômeno de

proliferação de empresas educacionais, que se adequaram rapidamente às inovações da política educacional brasileira.

O objetivo deste capítulo de apresentação foi lançar as bases teóricas e metodológicas que alicerçam a tese. Nesta oportunidade, deixou-se claro que a preocupação é explicitar a agenda governamental para a educação superior durante os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008), procurando responder a duas indagações: a) Há semelhança entre a agenda sistêmica e a agenda governamental adotada nos três governos analisados? b) É possível vislumbrar continuidades e/ou descontinuidades na ação estatal durante o período estudado? Em outras palavras, a pesquisa procura investigar se há traços de ruptura ou continuidade no governo Lula, em relação a seu antecessor, no que tange à política educacional para o nível superior.

Para testar as duas hipóteses, é importante que se considere no estudo da política educacional o elemento inercial dado pela continuidade das políticas atribuído ao processo de realimentação promovido pela *path dependence*, da mesma forma que a existência de traços de ruptura provenientes da mudança institucional.

O primeiro capítulo cumpriu o papel de esquadriñar os principais atores sociais, seus recursos de poder e interesses em torno da política para a educação superior. Na apresentação dos atores governamentais estão os burocratas do Ministério da Educação e das pastas econômicas – Planejamento e Fazenda – enquanto dentre os atores sociais estão o ANDES-SN, a ANDIFES e a UNE, como representantes dos interesses da comunidade acadêmica do segmento federal e a ABMES e a ABRUC como defensoras dos interesses do segmento privado, além do CRUB que foi classificado como ator neutro, uma vez que este representa ambos os segmentos. Destacam-se, ainda, os dois organismos multilaterais – UNESCO e Banco Mundial – e em que pese a sua não interferência direta na dinâmica política, trouxeram para o debate os elementos precípuos da agenda sistêmica.

A seguir, o texto enveredou pela análise documental, com o intuito de identificar a “fala” apenas dos atores sociais. O objetivo foi evidenciar os principais posicionamentos e interesses comuns acerca do protagonismo do processo de expansão e o modo pelo qual o Poder Público deveria interferir ou não nesse processo, seja por meio de medidas legislati-

vas, seja por intermédio de mecanismos financeiros. Feito o mapeamento da Arena Decisória da Educação Superior foi possível identificar os pontos centrais de convergência e divergência nas visões dos atores sociais no que diz respeito aos dois elementos chave deste estudo – a expansão e o financiamento da educação superior.

Na Arena Decisória Central havia consenso entre os atores sociais acerca da existência de diversas crises na educação superior que envolviam a expansão e a inclusão; o financiamento; a identidade e a qualidade. Dentre essas questões, o texto delimitou-se a examinar o posicionamento e as propostas dos atores no que diz respeito à expansão/inclusão e ao financiamento.

A questão a respeito do incremento de vagas na educação superior foi objeto de muita polêmica entre os atores sociais. Enquanto aqueles vinculados aos interesses das IES privadas e os dois organismos multilaterais defendem a diversidade de cursos e a diferenciação institucional como soluções para ampliar a oferta educacional; os atores vinculados à comunidade acadêmica federal, por sua vez, consideram que o modelo universitário é o mais adequado para o nível superior em termos curriculares, programáticos e organizacionais, sendo que flexibilizá-lo compromete a qualidade do ensino ofertado. Apesar da ampliação do ensino noturno como medida necessária a finalidade expansiva ser um consenso entre os atores, existia divergência quanto ao protagonismo do processo. Por sua vez, os instrumentos para ampliar o acesso à educação superior, tais como as novas formas de ingresso e as políticas afirmativas mostram-se pontos de concordância no interior da Arena Decisória.

O segundo ponto de divergência reside no debate acerca da necessidade de ampliação do financiamento estatal para o segmento federal. Por um lado, estão os atores, em especial, ABMES e BIRD, que acreditam que o grande responsável pela falta de recursos públicos é o modelo “único” institucional universitário e sua indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão estabelecidos pela Reforma Universitária de 1968 e seguidos pelas universidades públicas e algumas privadas. Por outro, situam-se aqueles atores, ANDES-SN, ANDIFES e UNE, que interpretam a situação como oriunda da desobrigação financeira recorrente do Estado para o conjunto das instituições federais e do desvio de recursos públicos ao segmento privado. Logo, as soluções para o equacionamento dessa questão, novamente,

são polarizadas. Enquanto os críticos do formato universitário apregoam a diversificação das fontes de financiamento como saída, os defensores desse modelo advogam o acréscimo de gastos orçamentários e novas fontes estatais de recursos para expansão do segmento público. A polêmica torna-se ainda mais acirrada à medida que o tema passa a ser o direcionamento de recursos estatais ao segmento privado. Como era de se esperar, os atores como ABMES e ABRUC são favoráveis à ampliação dos mecanismos existentes, com o aval do Banco Mundial e a aceitação, com ressalvas, da UNESCO, porém sob a desaprovação do ANDES-SN, da ANDIFES e da UNE. Estes últimos são unânimes em afirmar que o Poder Público destina recursos em demasia às IES particulares que têm como objetivo central o lucro em detrimento da qualidade do ensino ofertado.

O debate mais acalorado no que diz respeito aos mecanismos financeiros à demanda estudantil concentra-se na gratuidade das IFES e na ampliação do crédito educativo. A primeira é defendida por ANDES-SN, ANDIFES e UNE e criticada por BIRD, ABMES e ABRUC, enquanto, para a segunda as posições são invertidas. A UNESCO e o CRUB mantêm-se neutros quanto ao ensino pago, todavia, o Conselho mostra-se propício à política creditícia, ao mesmo tempo, que se posiciona a favor da garantia de recursos orçamentários ao segmento federal.

O processo de formulação da política pública ao longo da gestão de Fernando Henrique Cardoso, compreendida pelo período de 1995 a 2002, foi objeto de estudo do terceiro capítulo. O texto concentra-se na análise da tradução da agenda governamental em formulação política. Em primeiro lugar, o texto reconstituiu o ambiente socioeconômico pelo qual a política pública foi gestada, de modo a deixar claro quais os limites concretos à ação estatal. Chamou-se atenção especial para a política macroeconômica restritiva, em especial, a mudança no segundo mandato da política fiscal que restringiu os graus de liberdade do gasto público, com impacto deletério sobre a política educacional.

O ponto de partida da análise sobre a formulação da política educacional foi a agenda pública definida nos programas de governo do candidato à Presidência da República em 1994 e 1998. Em seguida, investiga-se o processo político que perpassou as fases de elaboração à aprovação da LDB e do PNE. Nas duas oportunidades, a iniciativa partiu da com-

binação de interesses comuns dos atores que representavam o segmento federal, articulados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). O dinamismo e o acirramento da disputa por projetos diferentes marcaram posições opostas bem demarcadas durante o trâmite no Congresso Nacional. Nos dois momentos políticos, as propostas vencedoras foram compatíveis à agenda estatal e similares à agenda sistêmica, sobretudo, no que se refere aos pontos de contato com o posicionamento do Banco Mundial, o que, por sua vez, levou a derrota daquelas consubstanciadas no FNDEP.

Dada a configuração específica da *politics* que perdurou ao longo dos oito anos estudados, a pesquisa envereda para a observação de como a agenda governamental materializou-se em medidas legislativas que conformaram os resultados desse jogo político. Em outras palavras, a análise procurou captar o sentido da política pública. Neste momento, chegou-se à conclusão que somente se poderia compreender o “Estado em ação” com as inovações, as alterações ou as continuidades no que diz respeito ao arcabouço institucional, quando predisposto em um conjunto sistêmico de sete pilares, a saber: autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento. Neste sentido, a análise a respeito dos rumos da política pública requer o entendimento de que esses sete elementos são multifacetados e, ao mesmo tempo, estão imbricados entre si de modo a contribuírem para intervenção do Poder Público em prol da expansão da educação superior.

O exame da complexidade de cada um desses elementos possibilitou responder a primeira indagação proposta pela tese. Concluiu-se que a agenda governamental foi semelhante à agenda sistêmica divulgada pelo Banco Mundial e corroborada, em parte, pela UNESCO, cuja essência residia na autonomia plena para o segmento das federais, na centralização do processo decisório no MEC, na avaliação da qualidade do ensino, na diversificação curricular, institucional e de cursos e na diversidade de fontes de financiamento.

No entanto, pode-se inferir, corroborando com a primeira hipótese de trabalho, que apesar dos constrangimentos, a ação estatal não foi resultado exclusivo da intervenção externa. Em outras palavras, não obstante a formulação da política educacional referendar grande parte da agenda sistêmica do Banco Mundial, o produto do jogo político não foi re-

flexo exclusivo da influência desse ator. Dois aspectos centrais não se concretizaram – a autonomia plena e a extinção da gratuidade das IFES – em virtude da reação dos atores representantes dos interesses do segmento federal. Por sua vez, os atores vinculados ao segmento particular – eleito pelo BIRD como o condutor do processo expansivo no nível superior – sentiram-se prejudicados pelo “excesso” de regulação direcionada ao setor, pelo modelo avaliativo que expôs as mazelas do ensino privado, pela diferenciação institucional a qual limitou o acesso a recursos federais diretos e indiretos e pelo caráter restritivo do programa de crédito educativo.

A essência da política pública também sofreu alteração através da atuação dos atores vinculados às pastas econômicas consubstanciada nos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação. Estes atingiram, sobremaneira, o processo de expansão e financiamento da educação superior. Além disso, a manifestação contrária à vinculação da receita tributária lesou o modelo de autonomia do MEC pelo contingenciamento estabelecido no acordo com o FMI, restringindo a possibilidade de ampliar de forma robusta os recursos da União tanto para o segmento federal como para o particular.

O capítulo III percorreu o mesmo caminho metodológico traçado no capítulo anterior agora se referindo ao período compreendido pelos seis anos de governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2008). Para realizar essa empreitada, foi recomposto o ambiente socioeconômico subjacente à política pública. Observa-se que a lógica da sustentabilidade da dívida pública permaneceu no horizonte da política fiscal, porém a recuperação econômica mais sólida, sobretudo no segundo mandato, possibilitou graus de liberdade para a ampliação dos gastos sociais. O novo cenário da política econômica foi um dos elementos explicativos para a diferença na conduta da política educacional.

Em seguida, o texto ateu-se aos pontos centrais da agenda pública no governo Lula, procurando resgatar a essência do discurso do candidato à Presidência, em 2002, em seus dois documentos principais. A leitura não deixou dúvidas que havia completa oposição entre a perspectiva do futuro governo e seu antecessor quanto aos rumos e soluções para os problemas recorrentes da educação superior.

O processo político mostrou-se bastante diverso daquele observado na gestão de FHC. O embate de propostas polarizadas deu lugar a iniciativas que tiveram origem no ator estatal MEC, tanto na elaboração do PROUNI como nas tentativas de sistematização de uma proposta mais abrangente da reforma na educação superior, cabendo aos atores sociais reagirem em manifestações públicas e na pressão exercida por meio das bancadas no Congresso Nacional. O ambiente democrático de consultas públicas e de apresentação sucessiva de propostas alternativas à reforma não impediu a desarticulação dos atores estatistas, na medida em que o FNDEP foi esvaziado e perdeu representatividade diante das divergências quanto ao posicionamento de apoio e oposição ao novo governo. A ANDIFES e a UNE assumiram nova postura de diálogo e de concordância, enquanto o ANDES-SN manteve a conduta de enfrentamento e de repúdio à política educacional. Por sua vez, os representantes das IES particulares uniram forças, a despeito das divergências existentes entre os estabelecimentos não lucrativos e mercantis, em torno do Fórum da Livre Iniciativa em Educação capitaneado pela ABMES, cuja atuação foi reforçada pelo crescimento das empresas educacionais.

Esta nova configuração política possibilitou atender às demandas mais urgentes da iniciativa privada que foram traduzidas na formulação do PROUNI. Quanto à proposta mais abrangente de reforma, o resultado foi o impasse e a indefinição, materializados no engavetamento da última versão encaminhada ao Congresso Nacional em 2006.

A concepção inicial foi se remodelando ao longo do processo político na medida em que surgiram os limites dados pela política macroeconômica e a pressão dos atores sociais no Congresso Nacional em reação às iniciativas governamentais. Ademais, a existência de políticas bastante estruturadas sob um arcabouço institucional sólido impediu grandes transformações nas linhas de atuação do MEC, até porque o custo do abandono das políticas consolidadas era demasiado elevado, com fortes repercussões de cunho eleitoral. Essas três forças combinadas são elementos explicativos poderosos do movimento de continuidade da política pública.

Em todos os sete pilares constitutivos da política educacional edificadas durante a gestão de FHC, mas, sobretudo, nos nexos e nas interfaces junto aos dois eixos centrais da tese – a expansão e o financiamento da educação superior – há inúmeras evidências da pere-

nidade no processo decisório e, portanto, pontos de contato com a agenda sistêmica do Banco Mundial. Os elementos de continuísmo da política pública e suas nuances estão elucidados em detalhes nas considerações finais do terceiro capítulo, cuja principal expressão encontra-se nos princípios constitutivos do PROUNI.

No entanto, cabe resgatar no epílogo da tese o principal ponto de ruptura em relação à concepção e concretização da política pública, que leva à conclusão de que a resposta mais adequada à indagação contida no título da tese é o uso da conjunção aditiva “e”.

Em consonância à agenda de mudanças propostas em 2002, o traço mais marcante foi a decisão de colocar o segmento federal como protagonista do processo expansivo da educação superior. A concepção saiu do plano da retórica por meio do Programa Expansão Fase I e do REUNI no intuito de contemplar não só o aumento de vagas e de instituições federais para melhoria do acesso e da permanência, mas também a redução das desigualdades regionais e a ocupação de vagas ociosas nos cursos noturnos, dois outros aspectos da política de expansão que vinham sendo relegados ao segundo plano. No âmbito do REUNI, essa ruptura torna-se mais evidente à medida que são criadas condições para absorver estudantes provenientes das camadas sociais mais pobres que estão em busca de ascensão social com a criação do PNAES, antiga reivindicação da UNE.

No quarto capítulo, a tese dirige-se para o exame da evolução dos dados físicos referentes aos estabelecimentos oficiais federais e particulares. A análise quantitativa foi apresentada posteriormente à formulação da política pública por opção metodológica, à medida que procurou captar de que modo a oferta e a demanda por educação superior absorveram as mudanças legislativas e as inovações institucionais, ou seja, como o processo de implementação tomou formato.

O padrão de crescimento intenso ao longo do governo FHC do segmento privado exacerbou a configuração do modelo peculiar da educação superior brasileira existente desde a Reforma Universitária de 1968. No entanto, o fenômeno marcante foi o surgimento e expansão acelerada de empresas educacionais, bem mais receptivas às inovações institucionais e com acesso privilegiado ao crédito bancário e, recentemente ao mercado acionário. O

resultado da expansão mais visível foi a assimetria de crescimento entre a oferta e a demanda, repercutindo na crescente parcela de vagas ociosas.

A despeito da criação do FIES no governo FHC, a demanda não acompanhou a oferta pela combinação de três fatores: a defasagem idade-série refletida na baixa escolaridade líquida; as dificuldades financeiras do alunado que direciona sua atenção ao segmento privado; e as barreiras ao acesso às IFES, dadas pelo conteúdo dos vestibulares e a ausência de condições para atrair e manter o estudante trabalhador.

As informações disponíveis revelam que o *boom* ocorrido no governo FHC perdeu vigor no governo Lula e deu lugar a um padrão de desaceleração do crescimento, que atingiu, sobretudo, o segmento mercantil. A despeito disso, a supremacia do segmento privado permaneceu e sua dimensão alcançada em 2008 é impactante: 75% das matrículas, 73% dos cursos e 90% das instituições.

A focalização da política pública em prol da oferta educacional privada na era FHC foi substituída por uma política educacional multifacetada que não desconsiderou a dimensão e a importância ocupada pelo segmento privado e, ao mesmo tempo, deu as bases para a retomada do crescimento das IFES. Os programas Expansão Fase I e o REUNI estão refletidos no crescimento de vagas e de instituições em termos intensivos e extensivos, fenômeno novo no cenário nacional.

Por sua vez, o acesso e a permanência no segmento particular passaram a ser também foco de preocupação. Os números demonstram que a concessão de gratuidade integral ou parcial – bolsas do PROUNI, bolsas permanência, FIES – não repercutiu na intensidade desejada, visto que as vagas ociosas só fizeram crescer ao longo do período estudado, chegando-se ao patamar preocupante de mais de 50% de vagas não preenchidas.

O desafio fundamental que permanece na agenda pública é a constatação unânime dos atores governamentais e sociais da baixa escolaridade líquida na educação superior. A preocupação é relevante à medida que em 1995 menos de 6% da população de 18 a 24 anos estava matriculada no nível superior. A política que privilegiou a oferta privada no governo FHC promoveu a melhoria do indicador pela expansão acelerada da oferta, que chegou a 10%, enquanto, no governo Lula, a combinação da política multifacetada à desacele-

ração da demanda levou o índice próximo a 14%. Depreende-se que a meta estabelecida no PNE de 30% ainda continua muito distante da realidade brasileira.

A despeito das ações afirmativas que proliferam na forma de política pública pelo PROUNI ou em iniciativas institucionais nas IFES, o processo de expansão, cuja análise se encerra em 2008, manteve as clivagens sociais e regionais inerentes ao quadro de desigualdades nacionais, agravados pelos obstáculos associados ao preconceito dado pela cor da pele.

No capítulo V, a pesquisa envereda pela investigação a respeito da forma pela qual a política pública foi materializada por meio do financiamento federal. Os recursos da União orçamentários, não orçamentários e creditícios foram esquadrihados de modo a evidenciar a existência de certo padrão de financiamento coerente com a formulação da política educacional delineada nos capítulos II e III. Embora o processo de expansão não tenha sido condicionado exclusivamente pelo financiamento federal, como a tese procurou demonstrar, a disputa por recursos estatais escassos, que foram ainda mais reduzidos pelos ditames da política fiscal, faz com que a escolha do Poder Público em privilegiar um segmento em detrimento do outro assuma caráter central na compreensão do processo expansivo na educação superior.

A tendência de queda nos gastos orçamentários com pessoal e investimento associada à inexistência de aporte adicional de recursos ao segmento privado, que foi constrangido por novo arcabouço legal que disciplinou a concessão de renúncia fiscal, marcaram um peculiar padrão de financiamento da era FHC, cuja lógica estava em deixar o papel de agente financiador ao mercado através de três instrumentos: o BNDES para as IES; as fontes alternativas para as IFES; a concessão de empréstimos aos estudantes pelo FIES.

A análise dos dados orçamentários destinados ao segmento federal no governo Lula foi possível depreender que a continuidade do padrão de financiamento vigente nos primeiros anos deu lugar à retomada do papel de agente indutor do Estado brasileiro no financiamento do segmento federal. A recuperação dos gastos com as IFES em suas três categorias principais, mas, principalmente, a inflexão dos gastos com investimento é emblemática do rompimento do modelo arquitetado na gestão de FHC, devolvendo a centralidade ao

segmento federal na agenda pública. Quanto ao segmento particular, os instrumentos existentes permaneceram no horizonte da política pública com o reforço da desoneração tributária às IES que aderiram ao PROUNI. Depreende-se que a principal característica do financiamento à oferta foi ampliar o escopo de modo a contemplar as duas faces do sistema de educação superior.

O financiamento da demanda também foi ampliado em duas frentes: deu início ao Programa de Assistência Estudantil destinado ao alunado do segmento federal e concedeu bolsas de estudos aos estudantes das IES através do PROUNI. Portanto, a marca do governo Lula foi ampliar a abrangência e a diversidade dos instrumentos financeiros de modo a contemplar os interesses do segmento federal e particular, tanto da comunidade acadêmica das IFES como dos donos dos estabelecimentos particulares, da mesma forma que o alunado que estuda nas IES e nas IFES. Ainda assim, é importante lembrar que a evolução dos gastos ainda ficou aquém do crescimento da atividade econômica, limitada pela política fiscal e pela continuidade da DRU.

Tendo em vista o caminho percorrido pela tese, que teve como fio condutor o processo de expansão da educação superior, conclui-se que o protagonismo do segmento privado, sobretudo o mercantil, durante a era FHC ocorreu em virtude da combinação das inovações institucionais e do conjunto de mecanismos financeiros – renúncia fiscal e financiamento do BNDES – voltados à oferta educacional. Em menor medida, o crédito educativo transformado em financiamento estudantil, tornou-se bem mais exigente e funcionou em benefício de uma ínfima parcela da demanda. Restou ao segmento federal o papel de coadjuvante nesse processo no que diz respeito à incorporação de tais inovações institucionais e à queda significativa das transferências orçamentárias, que acabaram por comprometer as atividades acadêmicas, a estrutura física existente e o próprio processo de expansão promovido pelo segmento federal.

Por sua vez, durante o governo Lula, o arrefecimento do processo de expansão pelo segmento privado foi acompanhado da continuidade dos mecanismos que deram suporte a ele, sendo reforçados com o PROUNI. A ruptura na política pública consubstanciou-se na combinação de crescimento intensivo e extensivo, acompanhado do acréscimo de recur-

sos ao segmento federal. O FIES – que foi a opção preferencial de financiamento da demanda no governo FHC – perdeu importância e foi substituído por programas que não implicavam em contrapartida financeira dos alunos carentes (PNAES e PROUNI). Tais inovações em prol das camadas sociais mais pobres foram gestadas sob a lógica de não apenas permitir o ingresso, mas também dar condições para os estudantes permanecerem no nível superior. Essas medidas parecem ter surtido efeito, à medida que houve melhoria substantiva nos índices de escolaridade líquida e bruta especialmente entre os mais pobres. Porém, as desigualdades sociais e regionais permanecem no horizonte da política educacional como obstáculos a serem superados. Estes são os principais desafios a serem enfrentados para que uma sociedade possa dar condições reais a todos, baseadas nos valores democráticos da meritocracia e da igualdade de oportunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografia Citada

AGUIAR, M. A. A. Os Institutos Superiores de Educação: Uma das faces da reforma educacional no Brasil. 2000. In: SGUISSARDI, V. (org.). **Educação Superior**. Velhos e Novos Desafios. São Paulo, Xamã, 2000. p. 83-102.

AGLIETTA, M. A. **Theory of Capitalist Regulation**: The US Experience. London: Verso, 1978.

AGUILERA, R.; JACKSON, G. The cross-national diversity of corporate governance: dimensions and determinants. **Academy of Management Review**, v. 28, nº 3, p. 447–465, 2003.

ALTBACH, P.G. **Knowledge and education as international commodities**: the collapse of the common good. Current Issues in Catholic Higher Education, Washington, DC, n. 22, p. 55-60, 2002. Disponível em: <www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News28/text001.htm>. Acesso em: 15 jun. 2010.

AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior**: estado x mercado. São Paulo: Cortez e Piracicaba-SP, Unimep, 2003.

_____. A vinculação avaliação-financiamento na educação superior brasileira. **Impulso**, Piracicaba - SP, v. 16, p. 81-92, 2005.

_____. Avaliação e Financiamento de Instituições de Educação Superior: uma comparação dos governos FHC e LULA. **Atos de pesquisa em educação (FURB)**, v. 4, p. 321-336, 2009.

AMITRANO, C. R. O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2006, p. 233-276.

_____. O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010a.

_____. Considerações sobre o crescimento econômico brasileiro no médio prazo. In: Carneiro, R. M. e Matijascic, M. (Org.). **Desafios do Desenvolvimento Brasileiro**. Livro Eletrônico. 2010b. Disponível em: <[http://www.iececon.net/arquivos/Desafios do Desenvolvimento Brasileiro.pdf](http://www.iececon.net/arquivos/Desafios_do_Developolvimento_Brasileiro.pdf)> Acesso em 20.nov.2010.

_____. **Crescimento e Democracia no Brasil**. IPEA, Mimeo.

A NOVA LDB NA AVALIAÇÃO DO FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Universidade e Sociedade**. Ano VII, nº 13, jul. 1997.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. (ABMES). Considerações, Recomendações e Propostas do Seminário "Contribuições à Definição de uma Nova Política de Ensino Superior". **Estudos**, Brasília, nº 18, jan. 1997a. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/publicacoes/estudos/18/est18-09.htm>>. Acesso: 03. nov. 2008.

_____. O Decreto nº 2.207/97 e a LDB: Avanço ou Recuo? **Estudos**, Brasília, nº 19, jun. 1997b. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/publicacoes/estudos/18/est18-09.htm>>. Acesso: 03. nov. 2008.

_____. Educação a distância: formas tradicionais e novas tecnologias. **Estudos**, Brasília, nº 26, nov. 1999a.

_____. Diretrizes curriculares: possibilidades de flexibilização e mudanças. Brasília, 1999b.

_____. II Seminário sobre Formação de Professores e os Institutos Superiores de Educação. **Estudos**, Brasília, nº 28, dez. 2000.

_____. Programa Universidade para Todos. **Cadernos ABMES**, Brasília, nº 13, 2004.

_____. Considerações e recomendações sobre a versão preliminar do anteprojeto da Reforma da Educação Superior. **Cadernos ABMES**, Brasília, nº 15, 2005a.

_____. Proposições do Fórum da Livre Iniciativa na Educação Superior ao Anteprojeto de Lei da Educação Superior. **Estudos**, Brasília, nº 35, nov. 2005b.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. (ANDIFES). **Reforma Universitária**: Proposta da ANDIFES para a reestruturação da Educação Superior no Brasil. Brasília: ANDIFES, 2004. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br>>. Acesso: 10.maio. 2009.

_____. **Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior**. Propostas de Emendas da ANDIFES. 2005. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br>>. Acesso: 10.mar. 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL (ANDES-SN). **Proposta da Diretoria da ANDES – Sindicato Nacional para o Fórum**. Mimeo. 1989a.

_____. **Proposta do GT de Política Educacional da ANDES - Sindicato Nacional para a LDB**. Mimeo. 1989b.

_____. A Andes Sindicato Nacional e a Luta pela Educação Pública. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 1, nº 1, fev. 1991.

_____. Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira. Brasília: **Cadernos ANDES**, Brasília, nº 2, 3ª edição atualizada e revisada, p. 1-60, out. 2003. Disponível em: < www.andes.org.br >. Acesso: 10. mar. 2007.

_____. Fundações Privadas ditas de apoio às universidades públicas. **Cadernos ANDES**, Brasília, nº 23, p. 1-100, fev. 2006.

_____. **As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior**. Cadernos ANDES, Brasília, n. 25, p. 1-41, ago. 2007b.

BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P. **A Inflexão do governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**. No prelo.

BARRETO, R. G. Educação à distância: uma aproximação. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano X, nº 23, p. 153-159, fev. 2001.

BARREYRO, G. B. Do Provão ao SINAES. O processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação**, Campinas, v. 9, n. 2, p. 37-49, jun. 2004.

_____. Todos ganham? Os participantes na elaboração das políticas de educação superior no primeiro governo Lula. **Ciência em Movimento**, Porto Alegre, ano XI, nº 22, p. 85 – 95, 2º. Sem. 2009.

_____.; ROTHEN, J. C. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, especial, p. 955-977, 2006.

_____.; _____. Para uma História da Avaliação da Educação Superior Brasileira: Análise dos Documentos do Paru, Cnres, Geres e Paiub. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BAZZO, V. L. Os Institutos Superiores de Educação Ontem e Hoje. **Educar**, Curitiba, nº 23, p. 267-283, 2004.

BELLONI, I. A educação superior na nova LDB. In: BRZEZINSKI, I.(org). **LDB interpretada: Diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 2ª. Ed. Atualizada, 1998. p. 129-146.

_____. A Gratificação de Estímulo à Docência: GED e a política de educação superior. In: SGUISSARDI, V. (org.). **Educação Superior**. Velhos e Novos Desafios. São Paulo, Xamã, 2000. p. 103-130.

BITTAR, M. O Ensino Superior Privado no Brasil e a Formação do Segmento das Universidades Comunitárias. **Avaliação**, Campinas, vol. 6, nº 2 (20), p. 33-42, jun. 2001.

BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Org.). **Théorie de la régulation**: l'état des savoirs. Paris: La Découverte, 1995.

BRAGA, J.C. de. **S.Temporalidade da riqueza**: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Tese de Doutorado em economia, Unicamp, São Paulo, 1985.

BRANDÃO, M. O curso de Engenharia de Operação (anos 1960 - 1970) e sua relação com a criação dos CEFETs. **Revista Brasileira da educação profissional e tecnológica**. Brasília, nº 2, 2009.

BRUNO, M. Et al. Finance-led growth regime no Brasil: Estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, nº 1455, p.1-30, dez, 2009.

CAHN, M.A. The Players: Institutional and noninstitutional actors in the policy process. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M. A. (eds.). **Public Policy**: The essencial readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 201-211.

CAPANO, G. Political science and the comparative study of policy change in higher education: theoretico-methodological notes from a policy perspective. **Higher Education**, Netherlands, nº 31, p. 263-282, 1996.

CARDOSO, F. H. Plano Fernando Henrique Cardoso. Exposição de Motivos nº 395 de 07 de dezembro de 1994. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, nº 2 (54), p. 114-131, abr.-jun.1994.

CARNEIRO, R. M. **O Desenvolvimento Brasileiro Pós-Crise Financeira**: Oportunidades e Riscos. Observatório da Economia Global. Textos Avulsos – nº4 – Ago. 2010. Disponível em: < http://www.iececon.net/arquivos/Desenvolvimento_poscrise.pdf > Acesso em: 22.nov.2010.

CARVALHO, C. H. A. de. **Reforma Universitária e os Mecanismos de Incentivo à Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil**. (1964-1984). 2002. 174 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____. O Prouni no Governo Lula e o Jogo Político em torno do acesso ao Ensino Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, nº 96, Especial, p. 979-1000, out. 2006.

_____. Agenda Neoliberal e a Política Pública para o Ensino Superior nos anos 90. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 7, nº 21, p.83-101, maio-ago. 2007.

_____. ; LOPREATO, F. L. C. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o PROUNI no Governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, nº 40, p. 93-104, maio-ago. 2005.

CARVALHO, J.C. O PROUNI como Política de Inclusão: Estudo de Campo sobre as Dimensões Institucionais e Intersubjetivas da Inclusão Universitária, junto a 400 Bolsistas no Biênio 2005-2006. 30ª Reunião da ANPED, 2007, Caxambu, **Anais eletrônicos...** Caxambu: ANPED, 2009. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/>>. Acesso: 17.ago.2009.

CASTRO, J. A. de. **O Processo de Gasto Público na Área de Educação no Brasil**: O Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. 1997. 284 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____.; RIBEIRO, J.A.C.; CHAVES, J.V. Gasto Social: Considerações Metodológicas sobre a Mensuração e Análise. **Carta Social e do Trabalho**, CESIT, nº 2, set-dez. 2005.

CASTRO, M. H. G de. **O fim da obrigatoriedade do vestibular**. Notícias do ENEM, de 04 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/enem/news98_02.htm>. Acesso em: 25.mar.2010.

CASTRO, M. H. G et al. Ensino Superior: Perfil da Graduação e da Pós-Graduação. In: LANDI, F. R. (Org.). **Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo 2004**. São Paulo: FAPESP, 2005, v. 1, cap. 3, p. 5-32.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J.F. de. O Sistema e a Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil. **Avaliação**, Campinas, v. 5, nº 3, p.7-14, set. 2000a.

_____.; _____. **Educação Superior no Brasil**. Reestruturação e metamorfose das universidades públicas. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____.; GILIOLI, R.S.P. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, nº 20, p. 55-68, jan-jun. 2005.

_____. ; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P . Prouni: democratização do acesso às instituições de ensino superior? **Educar em Revista**, Curitiba, v. 29, p. 125-140, 2006.

CM Consultoria. **Fusões e Aquisições no Ensino Superior: Panorama Setorial**. 2010. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio4/QuadroGeralAquisicoesIES.pdf>>. Acesso em: 03. Ago. 2010.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. Issues and Agendas. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M. A. (eds.). **Public Policy**: The essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 96-104.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (CRUB). Contribuição do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras ao Plano Nacional de Educação. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 21, nº 42, p. 297-304, jan/jun. 1999.

_____. Anteprojeto de Reforma da Educação Superior – Proposta do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Educação Brasileira**, Brasília, nº 27 (54), p. 69-92, jan-jul. 2005.

_____. **CRUB ano 40**. Uma síntese histórica. 2006. Disponível em: <<http://69.59.148.5/crub/home.asp>>. Acesso em: 13.nov. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE ASSOCIAÇÕES DE DOCENTES. **37ª Reunião do CONAD**. Belo Horizonte, nov. 1998.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG)**: 2005-2010. Dezembro, 2003. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/PNPG_2005_2010.pdf>. Acesso em: 29. out. 2010.

_____. **Relatório de Gestão 2009**. Março, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/sobre/CAPES_Relatorio_Gestao2009_Final.pdf>. Acesso em: 01. nov. 2010.

CORBUCCI, P.R. As Universidades Federais: Gastos, Desempenho, Eficiência e Produtividade. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, nº 752, p.1-64, ago, 2000.

COSTA, F. PROUNI. **O olhar dos estudantes beneficiados**. São Paulo: Michelotto, 2010.

CUNHA, L. A. A gratuidade do ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, J. (org.). **Universidade Pública**: Política, desempenho, perspectivas. Campinas: Papirus, 1991, p. 31-55.

_____. O Público e o Privado no Ensino Superior Brasileiro: Fronteira em Movimento? **Avaliação**, Campinas, v. 2, nº 4 (20), p. 13-24, dez. 1997.

_____. O Ensino Superior no Octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, nº 82, p. 37-61, abr. 2003a.

_____. Luta Política nas Universidades Federais: Poder Sindical Versus Poder Acadêmico. **Avaliação**, Campinas, vol. 8, nº 3 (20), p. 11-36, set. 2003b.

_____. Zigue-zague no Ministério da Educação: uma visão da educação superior. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, FE/UFRJ, nº 1, 2006.

CURY, C.R.J. et al. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Pioneira, 1997.

_____. Graduação/Pós-graduação: a busca de uma relação virtuosa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, nº 88, especial, p- 777-793, out. 2004.

DAVIES, N. O Financiamento Público às Escolas Privadas. **Universidade e Sociedade**, ano XI, nº 27, p. 74-91, jun. 2002.

DELORS, J. Educação – um tesouro a descobrir. Brasília, **UNESCO/Edições ASA**, 1996.

DI GIOVANNI, G. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa NEPP/UNICAMP**, nº 82, 2009.

DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. (Eds). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, v. 29, nº 104, p. 891-917, 2008.

EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

FARIA, C. A P. de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, nº 51, p. 21-30, fev. 2003.

_____. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20 nº 59, p. 97-109, out. 2005.

FEITOSA, M. Análise dos Efeitos Tributários do Programa Universidade para Todos (PRO-UNI): Estudo de Caso. 2007. 144 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

FERNANDES, M.F.M. Os Projetos Inovadores de Curso e Seus Atores da Transformação. In: BRAGA, M. L. de S.; SILVEIRA, M. H. V. da (org.). **O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista**. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, UNESCO, 2007.

FRANCO, E. **Em Busca da Identidade no Ensino Superior Particular**. Uma experiência pessoal. Brasília: ABMES, 2004.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise de Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico-Metodológicas. In: LIMA, E. de F.; DELGADO, N.; MOREIRA, R. (orgs.) **Mundo rural**: configurações sociais, poderes e políticas. Rio de Janeiro: MAUAD, v.1, 2007.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Carta de Belo Horizonte**. I Congresso Nacional de Educação (CONED), ago.1996.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Proposta da Sociedade Brasileira. II Congresso Nacional de Educação (CONED), 1997.

_____. **Carta de Porto Alegre**. III Congresso Nacional de Educação (CONED). Dez, 1999. Disponível em: <
http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=2&id_prin=64>. Acesso em: 01. nov. 2008.

_____. **Educação não é Mercadoria**. 5º Congresso Nacional de Educação (CONED). Maio, 2004.

FRAUCHES, C. da C. (org.) **Diretrizes Curriculares para os Cursos de Graduação**. Brasília, ABMES Editora. 2008.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, Decisão e Poder. Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **RBCS**, v. 21, nº 60, p. 67-81, fev.2006.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. (1945-2004). Rio de Janeiro: Elsevier, 8ª. Reimpressão, 2005a, p. 166-195.

_____. Rompendo com a ruptura: o Governo Lula (2003-2004). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. (1945-2004). Rio de Janeiro: Elsevier, 8ª. Reimpressão, 2005b, p. 196-217.

GIOLO, J. A. Educação Tecnológica Superior no Brasil: os números de sua expansão. **Universidade e Mercado de Trabalho**. Educação Superior em Debate. Brasília, INEP, nº 3, p. 109-134, 2006.

GISI, M.L. Políticas Públicas, Educação e Cidadania. In: ZAINKO, M.A.S.; GISI, M.L. **Políticas e Gestão da Educação Superior**. Curitiba: Champagnat, Florianópolis: Insular, 2003.

GOBETTI, S.W.; ORAIR, R.O. Classificação e Análise das Despesas Públicas Federais pela Ótica Macroeconômica. (2002-2009). **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, nº 1485, p.1-39, abr, 2010.

GOUVEIA, A. B. Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil. **Revista brasileira Estudos pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 32-58, jan./abr. 2009.

GUIMARÃES et al. O financiamento do BNDES ao ensino superior: uma avaliação dos impactos do primeiro Programa IES. **Revista do BNDES**, nº 33, p. 55-80, jun. 2010. Disponível em: <
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3302.pdf>. Acesso em 12.nov.2010.

GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos**, São Paulo, nº 82, p. 11-33, nov. 2008.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M. A. (eds.). **Public Policy: The essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 46-58.

HEY, A.P. **Esboço de uma Sociologia do Campo Acadêmico**. A Educação superior no Brasil. São Carlos: EDUFSCAR, 2008.

HOWLETT, M. P.; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Canadá: Oxford University Press, 1995.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, Londres, v. 26, nº 1, p. 05-34, mar. 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Procedimentos de Elaboração do Plano Nacional de Educação**. 1997a.

_____. Subsídios para Elaboração do Plano Nacional de Educação. Roteiro e Metas para o debate. **Série Estudos de Políticas Governamentais**, v. 6, nº 3, 1997b.

_____. **Cálculo do Conceito Preliminar de Cursos de Graduação**: Nota Técnica. Disponível em: <
http://www.inep.gov.br/download/enade/2007/Procedimentos_Metodologicos_Calculo.pdf>
 > Acesso em 04. jul.2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise nº 11, ago. 2005.

_____. **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise nº 13, edição especial, 2007.

_____. **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise nº 16, nov. 2008.

_____. **Boletim de Políticas Sociais** – acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal – Anexo Estatístico nº 17, Anexo Estatístico, 2009a.

_____. Comunicado da Presidência. **PNAD: 2008 - Primeiras Análises**, nº 32, 07.out.2009b.

JOHNSTONE, B.; ARORA, A; EXPERTON, W. **The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms**. 1998. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 17.abr. 2006.

KELLY, K.F. **Meeting needs and making profits: the rise of for-profit degree-granting institutions**. Denver: Education Commission of the States, 2001.

KINGDON, J. W. Agenda Setting. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M. A. (eds.). **Public Policy: The essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 105-113.

KINSER, K.; LEVY, D.C. **The for-profit sector: US patterns and international echoes in higher education**. Albany: University of Albany, 2005. (PROPHE Working Paper Series, n. 5). Disponível em: <<http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe>> . Acesso em: 03.fev. 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

KPMG. **Pesquisa de Fusões e Aquisições 2009 – 4o trimestre: Espelho das Transações Realizadas no Brasil**. Disponível em: <http://www.kpmg.com.br/publicacoes/fusoes_aquisicoes/2009/Fusoes_Aquisicoes_4_trim_2009.pdf> Acesso em: 04. jul. 2010.

LANZONICK, W.; O’SULLIVAN, M. Maximizing shareholder value: new ideology for corporate governance. **Economy and Society**, v. 29, nº 1, p. 13-35, fev. 2000.

LIMA, L; AZEVEDO, M. L. N. de; CATANI, A. M. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, nº 1, p. 7-36, mar. 2008.

LOPREATO, F. L. C. As finanças públicas em questão. **Política Econômica em Foco**, Campinas, nº 3, v.1, mar. 2005. (Suplemento, n.3).

_____. Política Fiscal: mudanças e perspectivas. In: CARNEIRO, R. **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula**. São Paulo: UNESP, 2006. p. 207-229.

LOWI, T. J. Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M. A. (eds.). **Public Policy: The essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 15-25.

_____. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, Washington, p. 298-310, jul/aug. 1972.

LUCAS Jr., R.E., On the Mechanics of Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, nº 1, July, pp.3-42, 1988.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. Washington, **The American Political Science Review**, Washington, v. 78, nº 3, p. 734-749, set. 1984.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, nº 43, p. 67-102, 1º sem. 1997.

MELO, L.V. de S.; SOUSA, J.V. de. Democratização Do Acesso à Educação Superior: O Caso da Universidade de Brasília – Campus de Planaltina. 32ª Reunião da ANPED, 2009, Caxambu, **Anais eletrônicos...** Caxambu: ANPED, 2009. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/>>. Acesso: 15.ago.2010.

MENICUCCI, T. M. G. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. **Texto para discussão**, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, nº 21, p. 2-31, nov. 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **II Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília: FONAPRACE, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002**. Brasília. 2003.

MORAIS, M. C. de. Escolha de Dirigentes: Democracia é Base para Autonomia. **Revista ADUSP**, out. 2007. Disponível em: < <http://www.adusp.org.br/revista/11/r11a04.pdf> >. Acesso: 15.ago.2008.

MOREY, A. The growth of for-profit higher education. **Journal of Teacher Education**, Washington, DC, v. 52, n. 4, p. 300-311, 2001.

MURANAKA, M. A. S.; MINTO, C. A. M. O Capítulo “Da educação superior” na LDB – uma análise. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano VIII, nº 15, p 65-75, fev. 1998.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas**. Teoria e Prática. São Paulo: Campus/EDUSP. 1980.

NAIDOO, R. Repositioning Higher Education as a Global Commodity: opportunities and challenges for future sociology of education work. **British Journal of Sociology of Education**, vol. 24, nº 2, 2003.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press. 1990.

OLIVEIRA, J. F. ; CATANI, A. M. ; DOURADO, L. F. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 75, n. 1, p. 67-83, 2001.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, nº 108, p. 739-760, out. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior** Paris, UNESCO, 1995.

_____. **Declaración sobre la educación superior en América Latina y el Caribe**. In: UNESCO. Conferência Regional sobre Políticas y Estratégias para la transformación de la Educación Superior en América Latina y Caribe. Havana, UNESCO, 1996.

_____. **Conferência Mundial sobre Educação Superior**. Paris, UNESCO, 1998.

_____. **Educação Superior**. Reforma, Mudança e Internacionalização. In: SEGUNDA REUNIÃO DOS PARCEIROS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Anais...** Brasília: UNESCO Brasil, SESu, 2003.

PADOVEZE, C.L.; BENEDICTO, G.C de. **Análise das Demonstrações Financeiras**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

PALLEY, T. Financialization: what it is and why it matters. The Levy Economics Institute of Bard College, **Working Papers** nº 525, dec. 2007. Disponível em: < http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP153.pdf >. Acesso em: 22. ago. 2010.

PAIXÃO, M; CARVANO, L.M. **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2007-2008**. Rio de Janeiro, Garamoud, 2008. Disponível em: <http://www.laeser.ie.ufrj.br/pdf/RDR_2007-2008_pt.pdf > Acesso em: 29.set.2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). GT da área de Educação, Ciência e Tecnologia. **Uma Escola do Tamanho do Brasil**. 2002a. Disponível em: <<http://dominiopublico.qprocura.com.br/dp/22617/Uma-escola-do-tamanho-do-Brasil.html?alias=Uma-escola-do-tamanho-do-Brasil&id=2261> >. Acesso em: 03.nov. 2009.

_____. **Um Brasil para Todos. Crescimento, Emprego e Inclusão Social**. Brasília. 2002b. 73p. Disponível em: < http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/PROGRAMAS%20DE%20GOVERNO/Programa%20de%20Governo%202002.PDF >. Acesso em: 15 fev. 2009.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). *Mãos à Obra*. In: TEIXEIRA, M. (org). **Universidade e Governo**: Professores da UNICAMP no período FHC. São Paulo: Escuta. 2003a.

_____. *Avança Brasil*. In: TEIXEIRA, M. (org). **Universidade e Governo**: Professores da UNICAMP no período FHC. São Paulo: Escuta. 2003b.

PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA. Disponível em: < <http://www.andes.org.br/forum.htm> >. Acesso em: 04. fev. 2007.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 3a. ed. 1980. 1a. ed. 1944.

RANIERI, N. B. **Educação Superior, Direito e Estado**. Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

REZENDE, A.J; PEREIRA, C.A.; ALENCAR, R. C. **Contabilidade Tributária**. Entendendo a lógica dos tributos e seus reflexos sobre os resultados das empresas. São Paulo: Atlas, 2010.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

RODRIGUES, J. dos S. Os empresários do ensino e a reforma da educação superior do governo Lula da Silva. In: 29ª Reunião da ANPED, 2006, Caxambu, **Anais eletrônicos...** Caxambu: ANPED, 2006. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT09-2023--Int.pdf> >. Acesso em: 19. jun. 2008.

ROTHEN, J.C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? In: 32ª Reunião da ANPED, 2009, Caxambu, **Anais eletrônicos...** Caxambu: ANPED, 2009. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br>>. Acesso em: 09. jun. 2010.

RYAN, Y. Higher education as a business: lessons from the Corporate World. **Minerva**, Netherlands, v. 39, n. 1, p. 115-135, 2001.

SALISBURY, R. H. The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M. A. (eds.). **Public Policy**: The essencial readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 34-37.

SAMPAIO, H. **Ensino Superior no Brasil**. O setor privado. São Paulo: Hucitec, FAPESP, 2000.

SARAIVA, S.B.C. Avaliando as causas de extinção do Conselho Federal de Educação. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 7, nº 25, p. 339-444, out./dez. 1999.

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. **A Nova Lei da Educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 7a. edição, 2001.

SCHWARTZMAN, J. O Financiamento do Ensino Superior no Brasil. In: STEINER, J.E.; MALNIC, G (orgs.). **Ensino Superior: Conceito & Dinâmica**. São Paulo: Editora da USP, 2006.

SÉCCA, R.X.; LEAL, R.M.; MENEZES, N.M.L. O apoio do BNDES a instituições de ensino superior (IES): uma análise do primeiro Programa IES (1997-2007). **BNDES Setorial**, nº 31, p.227-252, 2010. Disponível em: <
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3106.pdf >. Acesso em: 12.nov.2010.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). **Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**. 2004. Disponível em <
<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2004/DGT2004.pdf> > Acesso em: 25.ago.2010.

_____. **Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**. 2005. Disponível em <
<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2005/DGT2005.pdf> > Acesso em: 25.ago.2010.

_____. **Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**. 2006. Disponível em <
<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2006/DGT2006.pdf> > Acesso em: 25.ago.2010.

_____. **Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**. 2007. Disponível em <
<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2007/DGT2007.pdf> > Acesso em: 25.ago.2010.

_____. **Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**. 2008. Disponível em <
<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2008/DGT2008.pdf> > Acesso em: 25.ago.2010.

SEGENREICH, S. C. D. Desafios da Educação a Distância ao sistema de Educação Superior: Novas reflexões sobre o papel da avaliação. **Educar em Revista**, v. 1, p. 161-177, 2006.

SGUISSARDI, V. O desafio da educação superior no Brasil. Quais são as perspectivas? **Avaliação**, Campinas, v. 5, nº 2 (16), jun. 2000a.

_____. Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? **Educação Brasileira**, Brasília, v. 22, nº 45, p. 11-53, jul./dez. 2000b.

_____. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, nº 105, p. 991-1022, dez. 2008.

SILVA FILHO, R. L. L. et al. A Evasão no Ensino Superior Brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, set./dez. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0737132.pdf> >. Acesso em: 03. jul. 2008.

SILVA JÚNIOR, J. dos R.; SGUISSARDI, V. A Educação Superior Privada no Brasil: Novos Traços de Identidade. In: SGUISSARDI, V. (org.). **Educação Superior: Velhos e Novos Desafios**. São Paulo: Xamã, 2000, p. 155-177.

_____.; _____. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil**. Reforma do Estado e mudanças na produção. São Paulo: Cortez, 2a edição revista, 2001.

SILVA, P. L. B. **Limites e Obstáculos à Reforma do Estado no Brasil**: A experiência da Previdência Social na Nova República. 1992, 216f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo.

SIQUEIRA, A.C. **Organismos Internacionais**: educação em uma política de integração soberana? Fórum Mundial de Educação, Porto Alegre, out. 2001a.

_____. O documento “conjunto” Banco Mundial-UNESCO sobre Ensino Superior. **Avaliação**, CIPEDS, Campinas, nº 1 (12), mar. 2001b.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press. 1985, p. 3-37.

_____. **Protecting Soldiers and Mothers**: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press. 1994.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, nº 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, J. Medida Provisória do PROUNI cria a “promamata”. **Folha de São Paulo**, São Paulo: 26 set. 2004. Caderno A, seção Brasil, p.13.

SOUZA, P. R. **A Revolução Gerenciada**: Educação no Brasil, 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

STOCKHAMMER, Some Stylized facts on the finance-dominated accumulation regime. **Competition & Change**, v. 12, nº 2, p. 184-202, jun. 2008.

TÁPIA, J. R. B. **A Trajetória da Política de Informática Brasileira: (1977-1991):** Atores, Instituições e Estratégias. 1993. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo.

_____. ; GOMES, E. R. Idéias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, São Paulo, v.20, nº 1, p. 239-264, 2008.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. In: STEINMO, S.; THELEN, K; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press. 1992, p. 1-32.

THEODOULOU, S. Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M. A. (eds.). **Public Policy: The essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 86-96.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, nº 58, p. 225-254, 2003.

TROW, M. **Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education**. Policies for Higher Education, from the General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education, 55-101. Paris: OECD. 1973. Disponível em: < <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED091983.pdf> >

_____. **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher. Education in Modern Societies since WWII**. Institute of Governmental Studies, UC Berkeley, 2005. Disponível em: < <http://escholarship.org/uc/item/96p3s213> >.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE). **A Reforma Universitária que a UNE quer!** Proposta Aprovada no 53º CONEG da UNE. 2004. Disponível em: <www.une.org.br>. Acesso em 08.fev.2007.

_____. **É preciso debater a Reforma do Ensino Superior**. Nota Pública. 2005a. [Disponível em: <www.une.org.br>](http://www.une.org.br). Acesso em 08.fev.2007.

VALENTE, I. **Carta endereçada ao Presidente do Congresso Nacional**. Mimeo. 13 mar. 2003.

_____. ; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, nº 80, p. 96-107, set. 2002.

VASCONCELOS, R.D.L.; SANTOS, P.R. **Estudo Técnico nº 06/2006**. Execução Orçamentária do Exercício de 2005. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/Artigos2006.html/es062006.pdf> > Acesso em: 10.ago.2010.

VELHO, S. M. **Crédito Educativo**: a Intenção e os Efeitos. 1983. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília.

VIEIRA, S.L. O público e o privado nas tramas da LDB. In: Brzezinski, I. (org). **LDB interpretada**: Diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2ª. Ed. Atualizada, 1998, p. 69-85.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York, The Free Press, 1985.

WORLD BANK. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, Banco Mundial, 1995.

_____. **O Ensino Superior nos países em desenvolvimento**. Perigos e Esperanças. Tradução para português de: Correia, J.A.P. do texto: Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise. Lisboa: AULP, 2000a.

_____. **Brazil Higher Education Sector Study**. 2000b. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 10.maio. 2008.

_____. **Construir Sociedades de Conocimiento**: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria. Tradução para espanhol de: Pizzaro, R. do texto: Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary. Bogotá: Quebecor World Bogotá S.A., 2003.

_____. **A Better Investment Climate for Everyone**. 2004. Disponível em<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf>. Acesso em 27.out.09.

Bibliografia Consultada

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. (ANDIFES). Lei Orgânica das Universidades – Proposta de um Anteprojeto de Lei. **Educação Brasileira**, Brasília, nº 18 (37), p. 205-249, 2º Sem.1996.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL (ANDES-SN). **A Contra-reforma da Educação Superior**. Uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do Governo de Lula da Silva. Brasília, GTPE, ago. 2004a.

_____. **PROUNI: um programa para subsidiar o setor empresarial**. Disponível em: <www.andes.org.br>. Acesso: 06 out. 2004b.

_____. **Agenda para a Educação Superior**: uma proposta do ANDES-SN para o Brasil de hoje. Texto documento aprovado no 24º Congresso do ANDES-SN. 24.02.05 a 01.03.05. 2005. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br>>. Acesso: 10 maio 2009.

_____. **Análise do Projeto de Lei nº 7200/2006. A Educação Superior em perigo!** 2007a. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br>>. Acesso: 10 maio 2009.

BOLLMANN, M. da G. N. LDB: do processo de construção democrática à aprovação anti-democrática. **Universidade & Sociedade**, Brasília, ano VII, nº 12, p. 162-164, fev. 1997.

CARVALHO, C. H. A. de. Política para o Ensino Superior no Brasil (1995-2006): Ruptura e Continuidade nas Relações entre Público e Privado. In: SILVA Jr, J.R.; OLIVEIRA, J. F. de; MANCEBO, D. (orgs). **Reforma Universitária**. Dimensões e Perspectivas. Campinas: Alínea. 2006b. p.125-139.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J.F. de. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUIS-SARDI, V. (org.). **Educação Superior**. Velhos e Novos Desafios. São Paulo, Xamã, 2000b. p. 63-81.

_____. ; _____. ; DOURADO, L. F. A política de avaliação da educação superior ao Brasil em questão. **Avaliação**, Campinas, São Paulo, v. 6, n. 4(22), p. 7-15, 2001.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Posicionamento do CRUB sobre autonomia universitária. **Educação Brasileira**, Brasília: nº 18 (37), p. 251-259, 2º sem.1996.

CUNHA, L. A. As Agências Financeiras Internacionais e a Reforma Brasileira do Ensino Técnico: a crítica da crítica. In: ZIBAS, D. M. L. AGUIAR; M. A.; BUENO, S. S. (orgs.) **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica**. Brasília: Plano Editora, 2002, p. 103-134.

_____. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, nº 100, especial, p- 809-829, out. 2007.

CURY, C. R. J. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Uma nova reforma? In: CATANI, A. M. (org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 75-81.

DAVIES, N. Os recursos financeiros na LDB. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano VII, nº 14, out. 1997.

FÓRUM NACIONAL DA LIVRE INICIATIVA NA EDUCAÇÃO. Proposições do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação ao anteprojeto de lei da educação superior. **Estudos**, Brasília, p.75-95, 2005a.

_____. **Por um Plano Estratégico para a educação superior.** Documento final. Fev. 2005b. Disponível em: <www.abruc.org.br/sites/500/516/00000448.doc>. Acesso em: 20.abr. 2009.

GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e Educação.** São Paulo: Cortez, v. 5, 1992.

LEVI, M. Uma Lógica da Mudança Institucional. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 34, nº 1, p. 79-99, 1991.

MENY, I.; THOENIG, J. **Las Políticas Públicas.** Barcelona: Editorial Ariel S.A. 1992.

MERRIEN, F. État et Politiques Sociales: contribution à une théorie “néo-institutionnaliste”. **Sociologie du Travail**, Paris, nº 3, p. 267-294, 1990.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE). **Uma outra Universidade é Possível.** Educação não é mercadoria. Manifesto em Defesa do Debate da Reforma Universitária. 2005b. Disponível em: <www.une.org.br>. Acesso em 08.fev.2007.

Legislação e Documentos Oficiais

Anteprojetos

BRASIL. Anteprojeto de lei: Versão Preliminar, de 06 de dezembro de 2004. Estabelece normas gerais para a educação superior, regula o Sistema Federal da Educação Superior e dá outras providências. Brasília, MEC, 2004. Disponível em: < <http://www.anped11.uerj.br/> >. Acesso em: 03. nov. 2005.

_____. **Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior.** 2ª Versão, de 30 de Maio de 2005. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino e dá outras providências. Brasília, MEC, 2005a. Disponível em: < <http://www.anped11.uerj.br/> >. Acesso em: 10. set. 2006.

_____. **Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior.** 3ª Versão, de 28 de Julho de 2005. Estabelece normas gerais para a educação superior no país, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera a Lei no 5.540 de 28 de novembro de 1968; a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994; a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997; a Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997; a Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999; o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001; a Lei no 10.480, de 2 de julho de 2002; a Lei no 9.394 de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, MEC, 2005b. Disponível em: < <http://www.anped11.uerj.br/> >. Acesso em: 18. nov. 2006.

Constituição e Emendas Constitucionais

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (CF), 05 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm >. Acesso em: 08. set. 2005.

_____. **Constituição (1988).** Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1 de março de 1994. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm >. Acesso em: 10. out. 2005.

_____. **Constituição (1988).** Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm >. Acesso em: 18. out. 2005.

_____. **Constituição (1988).** Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm >. Acesso em: 10. nov. 2005.

_____. **Constituição (1988).** Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm >. Acesso em: 08. dez. 2005.

Decretos

BRASIL. Decreto n.º 8.659, de 05 de abril de 1911. Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=58698> >. Acesso em: 10. set. 2007.

_____. **Decreto nº 79.298, de 24 de Fevereiro de 1977.** Altera o Decreto nº 68.908, de 13 de julho de 1971, sobre a regulamentação dos vestibulares e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-79298-24-fevereiro-1977-428202-publicacao-1-pe.html> >. Acesso em: 15. out. 2006.

_____. **Decreto 91.177, de 29 de março de 1985.** Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. Disponível em: <

<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91177-29-marco-1985-441184-publicacao-1-pe.html> >. Acesso em: 07. out. 2007.

_____. **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: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D752.htm >. Acesso em: 25. mar. 2008.

_____. **Decreto nº 1.916 de 23 de maio de 1996.** Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1916.htm >. Acesso em: 10. set. 2006.

_____. **Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997.** Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2207.htm >. Acesso em: 21. mai. 2008.

_____. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm >. Acesso em: 18. fev. 2006.

_____. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997.** Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm >. Acesso em: 29. jun. 2007.

_____. **Decreto nº 2.406, de 27 de novembro de 1997.** Regulamenta a Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2406.htm >. Acesso em: 10. nov. 2008.

_____. **Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998.** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2494.htm >. Acesso em: 14. set. 2006.

_____. **Decreto nº 2.536, de 06 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, e dá outras providência. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2536.htm >. Acesso em: 27. abr. 2008.

_____. **Decreto nº 2.668, de 13 de julho de 1998.** Dispõe sobre critérios para pagamento da Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2668.htm >. Acesso em: 10. set. 2006.

____. **Decreto nº 3039, de 28 de abril de 1999.** Altera os arts. 30 a 33 do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, aprovado pelo Decreto nº 2.173, de 5 de março de 1997, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3039.htm >. Acesso em: 17. mai. 2009.

____. **Decreto nº 3.276, de 06 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm >. Acesso em: 02. jul. 2007.

____. **Decreto nº 3.554, de 07 de agosto de 2000.** Dá nova redação ao § 2º do art. 3o do Decreto no 3.276, de 6 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3554.htm >. Acesso em: 10. set. 2008.

____. **Decreto nº 3.860, de 09 de Julho de 2001.** Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm >. Acesso em: 03. mar. 2006.

____. **Decreto nº 4.876, de 12 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a análise, seleção e aprovação dos Projetos Inovadores de Cursos, financiamento e transferência de recursos, e concessão de bolsas de manutenção e de prêmios de que trata a Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, que instituiu o Programa Diversidade na Universidade. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4876.htm >. Acesso em: 12. ago. 2008.

____. **Decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 11 do Decreto no 3.860, de 9 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4914.htm >. Acesso em: 14. fev. 2006.

____. **Decreto nº. 5.205, de 14 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5205.htm >. Acesso em: 25. mar. 2007.

____. **Decreto nº 5.224, de 01 de outubro de 2004.** Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5224.htm >. Acesso em: 10. set. 2007.

____. **Decreto nº. 5.245, de 15 de outubro de 2004.** Regulamenta a Medida Provisória no 213, de 10 de setembro de 2004, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5245.htm >. Acesso em: 06. mar. 2006.

_____. **Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.** Regulamenta o disposto na Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm >. Acesso em: 15. jan. 2008.

_____. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.** Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm >. Acesso em: 10. set. 2006.

_____. **Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm >. Acesso em: 27. abr. 2008.

_____. **Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006.** Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm >. Acesso em: 10. set. 2007.

_____. **Decreto nº 5.800 de 08 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm >. Acesso em: 05. nov. 2007.

_____. **Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007.** Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6095.htm >. Acesso em: 13. out. 2007.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm >. Acesso em: 10. set. 2008.

Instruções Normativas

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). **Instrução Normativa, nº 113 de 21 de setembro de 1998.** Dispõe sobre as obrigações de natureza tributária das instituições de educação. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/ant2001/1998/in11398.htm> >.

_____. **Instrução Normativa nº 456, de 05 de outubro de 2004.** Dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. Disponível em: <

<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Ins/2004/in4562004.htm> >. Acesso em: 18. set. 2006.

Leis

BRASIL. Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991. Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp70.htm >. Acesso em: 10. mar. 2007.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em: 22. abr. 2007.

_____. **Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.** Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.portaltributario.com.br/legislacao/lc7.htm> >. Acesso em: 10. jun. 2008.

_____. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.** Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp82.htm >. Acesso em: 05. set. 2006.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm >. Acesso em: 10. set. 2010.

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm >. Acesso em: 10. set. 2006.

_____. **Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988.** Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7689.htm >. Acesso em: 08. fev. 2009.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm >. Acesso em: 10. set. 2006.

____. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm >. Acesso em: 10. set. 2006.

____. **Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.** Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8436.htm >. Acesso em: 25. fev. 2007.

____. **Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8948.htm >. Acesso em: 04. abr. 2009.

____. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8958.htm >. Acesso em: 10. set. 2006.

____. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8958.htm >. Acesso em: 24. nov. 2005.

____. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm >. Acesso em: 19. abr. 2006.

____. **Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9192.htm >. Acesso em: 02. jun. 2007.

____. **Lei nº 9.288, de 01 de Julho de 1996.** Altera dispositivos da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9288.htm >. Acesso em: 10. fev. 2008.

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

____. **Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997.** Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/19448_97.htm >. Acesso em: 10. set. 2006.

____. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9532.htm >. Acesso em: 09. mar. 2006.

____. **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: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm >. Acesso em: 11. set. 2007.

____. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649cons.htm >. Acesso em: 28. set. 2006.

____. **Lei nº 9.678, de 03 de julho de 1998.** Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L9678.htm> >. Acesso em: 20. jul. 2007.

____. **Lei nº 9.718, de 27 de Novembro de 1998.** Altera a Legislação Tributária Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9718.htm >. Acesso em: 16. ago. 2006.

____. **Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998.** Altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9732.htm> >. Acesso em: 10. set. 2006.

____. **Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9870.htm >. Acesso em: 14. mai. 2008.

____. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm >. Acesso em: 02. jun. 2007.

____. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260.htm >. Acesso em: 25. set. 2006.

____. **Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002.** Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10558.htm >. Acesso em: 13. abr. 2008.

____. **Lei no 10.637, de 30 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providên-

cias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10637.htm >. Acesso em: 02. ago. 2010.

_____. **Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.** Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leis/2003/lei10833.htm> >. Acesso em: 10. set. 2010.

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm >. Acesso em: 28. set. 2006.

_____. **Lei nº 11.087, de 04 de janeiro de 2005.** Altera dispositivos da Lei no 9.678, de 3 de julho de 1998, que institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e da Lei no 10.910, de 15 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11087.htm >. Acesso em: 14. nov. 2007.

_____. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm >. Acesso em: 05. fev. 2006.

_____. **Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI e altera o inciso I do art. 2º da Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2005/lei/L11128.htm >. Acesso em: 28. set. 2007.

_____. **Lei nº 11.145, de 26 de julho de 2005.** Altera dispositivos da Lei no 9.678, de 3 de julho de 1998, que institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e da Lei no 10.910, de 15 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11145.htm >. Acesso em: 14. nov. 2007.

_____. **Lei nº 11.184, de 07 de outubro de 2005.** Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11184.htm >. Acesso em: 14. abr. 2009.

_____. **Lei nº 11.632, de 27 de dezembro de 2007.** Altera o inciso I do caput do art. 44, da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11632.htm >. Acesso em: 22. nov. 2009.

____. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm >. Acesso em: 14. mai. 2010.

Medidas Provisórias

BRASIL. Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=140071&tipoDocumento=MPV&tipoTexto=PUB> >. Acesso em: 04. fev. 2006.

____. **Medida Provisória nº 1477-35, de 15 de abril de 1997.** Dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1477-35-15-abril-1997-360470-perdadeeficacia-1-pe.html> >. Acesso em: 22. abr. 2008.

____. **Medida Provisória nº 1.724, de 29 de outubro de 1998.** Altera a Legislação Tributária Federal. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1724.htm >. Acesso em: 14. nov. 2007.

____. **Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: < <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/1999/1827.htm> >. Acesso em: 22. set. 2006.

____. **Medida Provisória nº 63, de 26 de agosto de 2002.** Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2002/63.htm >. Acesso em: 11. mar. 2006.

____. **Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/147.htm >. Acesso em: 08. abr. 2007.

____. **Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm >. Acesso em: 14. jun. 2006.

Pareceres

BRASIL. Parecer CNE/CP nº 26, de 02 de dezembro de 1997. Financiamento da Educação na Lei 9.394, de 1996. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNCP2697.pdf> >. Acesso em: 14. nov. 2007.

_____. **Parecer CNE/CES nº 968, de 17 de dezembro de 1998.** Retificação do Parecer CES 672/98, tratando de Cursos Sequenciais no Ensino Superior. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pces968_98.pdf >. Acesso em: 03. jun. 2008.

_____. **Parecer CNE/CP n.º 98, de 06 de julho de 1999.** Versão final do Parecer do CNE nº 95/98. Regulamentação de Processo Seletivo para acesso a cursos de graduação de Universidades, Centros Universitários e Instituições Isoladas de Ensino Superior. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/p9598.pdf> >. Acesso em: 25. out. 2008.

_____. **Parecer CNE/CP nº 28, de 02 de outubro de 2001.** Dá nova redação ao Parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/028.pdf> >. Acesso em: 24. nov. 2007.

_____. **Parecer CNE/CES nº 100, de 13 de março de 2002.** Carga Horária dos Cursos de Graduação. Disponível em: < http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2002/parecer/Par_CES_100_130302.doc >. Acesso em: 02. fev. 2008.

_____. **Parecer CNE/CES nº 108, de 07 de maio de 2003.** Duração de cursos presenciais de Bacharelado. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pces108_03.pdf >. Acesso em: 14. out. 2007.

_____. **Parecer CNE/CES nº 210, de 08 de julho de 2004.** Aprecia a Indicação CNE/CES 1/2004, referente à adequação técnica e revisão dos Pareceres e/ou Resoluções das Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces210_04.pdf >. Acesso em: 30. mar. 2007.

Portarias

BRASIL. Portaria Interministerial nº 3.185, de 14 de setembro de 2004. Dispõe sobre o registro e o credenciamento das Fundações de Apoio. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/portaria_3185_atual_sesu.pdf >. Acesso em: 14. nov. 2009.

_____. **Portaria Interministerial nº 475, de 14 de abril de 2008.** Disponível em: < <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1217.pdf> >. Acesso em: 27. mar. 2010.

____. **Portaria MEC nº 249, de 18 de março de 1996.** Institui sistemática para a realização anual do Exame Final de Cursos, como um dos elementos necessários para a avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior de graduação Disponível em: < http://www.ufrgs.br/faced/pesquisa/polgested/documentos/portaria_249_180396.doc >. Acesso em: 07. nov. 2007.

____. **Portaria MEC nº 646, de 14 de maio de 1997.** Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Decreto Federal nº 2.208/97 e dá outras providências (trata da rede federal de educação tecnológica). Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC646_97.pdf >. Acesso em: 14. set. 2007.

____. **Portaria MEC nº 2.041, de 22 de outubro de 1997.** Define critérios adicionais aos já estabelecidos na legislação vigente, de organização institucional para Centros Universitários. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/sesu/ftp/portaria2041.doc> >. Acesso em: 06. ago. 2006.

____. **Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998.** Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e dá outras providências. Disponível em: < http://www.inep.gov.br/basica/enem/legislacao/p438_280598.htm >. Acesso em: 23. jul. 2007.

____. **Portaria MEC nº 612, de 12 de abril de 1999.** Dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos sequenciais de ensino superior. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port612.pdf> >. Acesso em: 18. mai. 2008.

____. **Portaria STN nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf> >. Acesso em: 10. nov. 2007.

____. **Portaria MEC nº 1.647, de 25 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o credenciamento de centros de educação tecnológica e a autorização de cursos de nível tecnológico da educação profissional. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC1647_99.pdf >. Acesso em: 21. abr. 2009.

____. **Portaria nº 2.941, de 17 de dezembro de 2001.** Estabelece normas em relação aos processos seletivos para ingresso nas instituições públicas e privadas pertencentes ao sistema federal de ensino superior Disponível em: < <http://www.prolei.inep.gov.br/anexo.do?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2FInep%2Fprolei%2FAnexo%2F8221313406442802124> >. Acesso em: 14. nov. 2007. Acesso em: 14. nov. 2007.

____. **Portaria MEC nº 1.217, de 12 de maio de 2004.** Suspende por 180 dias o recebimento no MEC e no CNE de solicitações de credenciamento de IES, de autorização de cur-

sos superiores de graduação de autorização de cursos fora de sede. Disponível em: < http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2004/Legislacao8_2004.pdf >. Acesso em: 09. mai. 2008.

_____. **Portaria MEC n.º 2.051, de 09 de julho de 2004.** Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/legislacao/superior/legisla_superior_port2051.pdf >. Acesso em: 18. abr. 2008.

_____. **Portaria MEC n.º 2.729, de 08 de agosto de 2005.** Dispõe sobre a política de oferta de financiamento no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/portaria2729.pdf> >. Acesso em: 05. set. 2007.

_____. **Portaria MEC n.º 569, de 23 de fevereiro de 2006.** Regulamenta o art. 11 da Lei n.º 11.180, de 23 de setembro de 2005. Disponível em: < http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?Itemid=122&gid=91&option=com_docman&task=doc_details >. Acesso em: 14. nov. 2008.

_____. **Portaria MEC n.º 1.515 de 31 de agosto de 2006.** Altera a Portaria MEC n.º 569, de 23 de fevereiro de 2006 e revoga a Portaria MEC n.º 925 de 19 de abril de 2006. Disponível em: < http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=92&Itemid=122 >. Acesso em: 16. nov. 2008.

_____. **Portaria MEC n.º 109, de 27 de maio de 2009.** Dispõe sobre o Exame Nacional do Ensino Médio no exercício de 2009 e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1490.pdf> >. Acesso em: 25. nov. 2009.

_____. **Portaria Normativa MEC n.º 10, de 28 de julho de 2006.** Dispõe sobre referencial comum às denominações dos cursos superiores de tecnologia e dá outras providências. Disponível em: < http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/prograd/legislacao/arquivos/tecnologia/por_10.pdf >. Acesso em: 14. nov. 2007.

_____. **Portaria Normativa MEC n.º 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: < http://www.uftm.edu.br/upload/ensino/Portaria_39_Institui_PNAE.pdf >. Acesso em: 19. mar. 2009.

_____. **Portaria Normativa MEC n.º 40, de 12 dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Disponível em: < <http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port40.pdf> >. Acesso em: 25. nov. 2009.

_____. **Portaria SESu nº 30, de 12 de agosto de 2004.** Dispõe sobre procedimentos para inscrição e seleção dos candidatos ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES referente ao segundo semestre de 2004 e dá outras providências. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/P302004.pdf> >. Acesso em: 10. ago. 2007.

_____. **Portaria SESu nº 3.224, de 21 de setembro de 2005.** Dispõe sobre procedimentos para adesão de instituições, inscrição e seleção de candidatos ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES referente ao segundo semestre de 2005 e dá outras providências. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/p3224.pdf> >. Acesso em: 15. out. 2008.

Projetos de Lei

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 1.258-C de 26 de maio de 1993. Retirado do site www.camara.gov.br em: 10.10.09. Acesso em: 10. set. 2006.

_____. **Projeto de Lei nº 101/93.** Em substituição ao Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PL-1258/1988). Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate/servlet/PDFMateServlet?s=http://www.senado.gov.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&m=21944> > e < http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=189757 >. Acesso em: 15. nov. 2006.

_____. **Projeto de Lei nº 426, de 05 de maio de 1995.** Altera dispositivos da lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, da lei nº 6.420, de 03 de junho de 1977 e da lei nº 7.177, de 19 de dezembro de 1983, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. - poder conclusivo das comissões - artigo 24, inciso II. http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=176729 >. Acesso em: 03. mar. 2007.

_____. **Projeto de Lei nº 1.603, de 07 de março de 1996.** Dispõe sobre a educação profissional, a organização da rede federal de educação profissional, e da outras providências. - poder conclusivo das comissões - artigo 24, inciso II. http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=194093 >. Acesso em: 10. set. 2007.

_____. **Projeto de Lei nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998.** Não achei o texto. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: < http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=12/3/1998&txpágina=5953&altura=700&largura=800 >. Acesso em: 26. mai. 2006.

_____. **Projeto de Lei nº 4.173, de 12 de fevereiro de 1998.** Institui o Plano Nacional de Educação. Disponível em: < http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=12/3/1998&txpágina=5986&altura=700&largura=800 >. Acesso em: 24. out. 2008.

____. **Projeto de Lei nº 2.416, de 04 de novembro de 2003.** Altera o inciso I do art.44, da Lei Nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/182536.doc> >. Acesso em: 03. jul. 2006.

____. **Projeto de lei nº 3.582, de 28 de abril de 2004.** Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/219649.pdf> >. Acesso em: 15. mai. 2007.

____. **Projeto de Lei nº 3.627, de 20 de maio de 2004.** Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/223523.pdf> >. Acesso em: 27. ago. 2008.

____. **Projeto de Lei nº 7.200, de 12 de junho de 2006.** Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/402692.pdf> >. Acesso em: 11. nov. 2007.

Propostas de Emenda Constitucional

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 217/03. Altera o caput e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da contribuição social para a educação superior (CES). Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/189547.pdf> >. Acesso em: 03. jul. 2006.

Resoluções

BRASIL. Resolução Banco Central do Brasil (BCB) nº 2647, de 22 de setembro de 1999. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 1.865-4, de 1999, que trata do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Disponível em: < <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=099226586> >. Acesso em: 18. ago. 2007.

____. **Resolução Banco Central do Brasil (BCB) nº 3.415, de 13 de outubro de 2006.** Regulamenta o inciso II do art. 5º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que trata do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Disponível em: <

<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=106330957> >. Acesso em: 07. abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CES n.º 1, de 27 de janeiro de 1999.** Dispõe sobre os cursos sequenciais de educação superior, nos termos do art. 44 da Lei 9.394/96. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0199.pdf> >. Acesso em: 03. jul. 2006.

_____. **Resolução CNE/CP n.º 1, de 30 de setembro de 1999.** Dispõe sobre os institutos superiores de educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp001_99.pdf >. Acesso em: 15. mar. 2006

_____. **Resolução CNE/CP n.º 2, de 19 de fevereiro de 2002.** Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf> >. Acesso em: 22. set. 2006.

_____. **Resolução CNE/CES nº 2, de 18 de junho de 2007.** Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf >. Acesso em: 14. jul. 2009.

Documentos Oficiais

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, novembro 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> >. Acesso em: 12. abr. 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Uma nova política para a educação superior. Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior. Relatório Final. Brasília, nov. 1985.

_____. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Reforma da educação superior.** Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior. Brasília, 2004.

_____. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PROGRAMA de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais REUNI.** Diretrizes Gerais. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf> >. Acesso em: 02.fev. 2010.

_____. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O Plano de Desenvolvimento da Educação.** Razões, Princípios e Programas. Brasília, 2007.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano. Brasília, 30.10.09.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira**. Brasília, 2003.

Matérias de Jornais e Revistas

ANAFI impede a divulgação isolada dos resultados do Provão. **UNIVERSIA**, 12. dez. 2002. Disponível em: < <http://www.universia.com.br/materia/materia.jsp?id=1085> >. Acesso em: 10. abr. 2006.

BALDAN, J.C. Concorrência em Confronto. **Ensino Superior**, nº 102, mar. 2007.

BONVENTTI, R. C. Força e transparência. **Ensino Superior**, edição nº 118, jul. 2008.

COMUNITÁRIAS exigem reconhecimento. **Ensino Superior**, São Paulo, ano 6, nº 70, jul. 2004.

CONSELHO aprova “vestibular a prestação”. **Folha de São Paulo**, São Paulo: 03. Dez. 1998. Caderno C, seção Cotidiano.

CUCOLO, E.; BERTAZZI, H. MEC vai tentar modificar PROUNI no Senado ou por vetos. **Folha Online**, 02. dez. 2004. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16611.shtml> >. Acesso em: 10. mar. 2006.

ESTÁCIO anuncia adesão ao Prouni e deixa de ser filantrópica. **Folha Online**, 01. out. 2004. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16160.shtml> >. Acesso em: 10. mar. 2005.

FISCAIS da previdência rebelam-se contra PROUNI. **Globo**, 28. set. 2004. Disponível em <www.andes.org.br> >. Acesso: 06. out. 2004.

FRANÇA, L. de. Universidades corporativas crescem 2.400% em dez anos. **Veja**. 06. mai. 2009. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/universidades-corporativas-crescem-brasil> >. Acesso em : 08. ago. 2009.

GALLO, R. Cai valor de mensalidade em faculdade particular. **Folha de São Paulo**, São Paulo: 21. Jan. 2010. Caderno C, seção Cotidiano. Disponível em: < <http://www.cmconsultoria.com.br/namidia.php?ID=20> >. Acesso em: 03. jul. 2010.

GENRO, Tarso. A Favor da Elite Plural. **Carta Capital**, ano XI, n. 331, 02. mar. 05.

GORGULHO, V. Qualidade em pauta. **Ensino Superior**, nº 107, ago. 2007.

GOVERNO tenta derrubar alteração no PROUNI. **Folha de São Paulo**, São Paulo: 03 dez. 2004. Caderno C, seção Cotidiano, p.4.

HOLANDA, J. O desafio é ser atraente. **Ensino Superior**, v. 9, n. 100, p. 28-35. São Paulo, 2007. Disponível em: < <http://revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=11874> >. Acesso em: 10. mar. 2009.

MARINHO, L. PROUNI é passo para democratizar o ensino. **Folha de São Paulo**, São Paulo: 28 fev. 2005. Caderno A, seção Opinião, p.3.

O PROGRAMA Universidade para Todos – PROUNI e a Inclusão Social. **Folha de São Paulo**, São Paulo: 01 out. 2004. Caderno A, seção Opinião, p.3.

PROUNI sai mais barato que o previsto. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?noticias=1>>. Acesso em: 10. jun. 2006.

RAINHO, J.M. FILANTROPIA pede ajuda. SEMESP, **Ensino Superior**. Ano 1, nº 10, jun. 1999.

TEIXEIRA, M. Avaliar, Qualificar e Expandir. Entrevista de Paulo Renato de Souza. **Ensino Superior**, Ano 1, nº 5, jan. 1999.

UNE aprova ProUni mas questiona quantidade de bolsas. **UNIVERSIA**, 14.set.2004b. Disponível em: <<http://universia.com.br/materia/materia.jsp?id=4984>> Acesso em 08.fev.2007.

Sítios Consultados

www.abmes.org.br

www.abruc.org.br

www.abvcap.com.br/Telas/Associacao/Default.asp

www.andes.org.br

www.andifes.org.br

www.anup.org.br

www.bmfbovespa.com.br/home.aspx?idioma=pt-br

www.bndes.gov.br

www.camara.gov.br

www.capes.gov.br

www.cmconsultoria.com.br/

www.crub.org.br

[www.estacioparticipacoes.com/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tip
o=30092](http://www.estacioparticipacoes.com/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30092)

www.fasubra.org.br

www.hoper.com.br/site2010/index.php

www.inep.gov.br

www.ipea.gov.br

www.ipeadata.gov.br

www.kpmg.com.br/

www.mec.gov.br

www.planalto.gov.br

www.receita.fazenda.gov.br

www.senado.gov.br

www.tesouro.fazenda.gov.br/

www.une.org.br

www.unianhanguera.edu.br/home/index.php

www.unirede.br/

ANEXO ESTADÍSTICO

Todas as organizações acadêmicas

Todas as organizações acadêmicas												
Anos	Instituições				Cursos				Matrículas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	57	633	0	0	1.270	3.150	0	0	363.543	970.584	0	0
1995	57	684	0	0	1.536	3.470	0	0	367.531	1.059.163	0	0
1996	57	711	0	0	1.581	3.666	0	0	388.987	1.133.102	0	0
1997	56	689	0	0	1.316	3.434	0	0	395.833	1.186.433	0	0
1998	57	764	0	0	1.338	3.980	0	0	408.640	1.321.229	0	0
1999	60	905	526	379	1.721	5.384	2.467	2.917	442.562	1.537.923	651.362	886.561
2000	61	1.004	698	306	1.996	6.564	3.315	3.249	482.750	1.807.219	880.555	926.664
2001	67	1.208	903	305	2.115	7.754	4.094	3.660	502.960	2.091.529	1.040.474	1.051.055
2002	73	1.442	1.125	317	2.316	9.147	5.236	3.911	531.634	2.428.258	1.261.901	1.166.357
2003	83	1.652	1.302	350	2.392	10.791	6.404	4.387	567.101	2.750.652	1.475.094	1.275.558
2004	87	1.789	1.401	388	2.450	12.382	7.391	4.991	574.584	2.985.405	1.596.894	1.388.511
2005	97	1.934	1.520	414	2.449	14.216	8.172	6.044	579.587	3.260.967	1.753.184	1.507.783
2006	105	2.022	1.583	439	2.785	15.552	9.079	6.473	589.821	3.467.342	1.924.166	1.543.176
2007	106	2.032	1.594	438	3.030	16.892	10.636	6.256	615.542	3.639.413	2.257.321	1.382.092
2008	93	2.016	1.579	437	3.235	17.947	11.588	6.359	643.101	3.806.091	2.448.801	1.357.299

Universidades

Anos	Instituições				Cursos				Matrículas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	39	59	0	0	1.223	1.400	0	0	349.790	463.118	0	0
1995	39	63	0	0	1.470	1.583	0	0	353.235	529.353	0	0
1996	39	64	0	0	1.513	1.670	0	0	373.880	583.269	0	0
1997	39	73	0	0	1.263	1.738	0	0	380.980	660.038	0	0
1998	39	76	0	0	1.279	2.018	0	0	392.873	767.349	0	0
1999	39	83	26	57	1.614	2.736	863	1.873	421.353	894.552	267.267	627.285
2000	39	85	27	58	1.861	3.263	990	2.273	459.011	1.026.823	332.623	694.200
2001	39	85	27	58	1.940	3.591	1.088	2.503	471.989	1.139.629	360.129	779.500
2002	43	84	28	56	2.047	3.887	1.325	2.562	500.459	1.234.757	394.323	840.434
2003	44	84	26	58	2.078	4.476	1.615	2.861	527.719	1.290.816	400.791	890.025
2004	46	86	26	60	2.102	5.015	1.865	3.150	533.892	1.346.794	407.303	939.491
2005	52	86	25	61	2.156	5.480	1.685	3.795	549.171	1.426.962	413.044	1.013.918
2006	53	86	24	62	2.464	5.835	1.805	4.030	556.231	1.457.133	437.165	1.019.968
2007	55	87	28	59	2.660	6.215	2.545	3.670	578.536	1.561.503	693.313	868.190
2008	55	86	29	57	2.822	6.515	2.830	3.685	600.772	1.574.683	735.041	839.642

Estabelecimentos não-universitários (Faculdades Integradas e Centros Universitários)

[illegible]

Centros Universitários

Anos	Instituições				Cursos				Matrículas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999	0	39	22	17	0	603	347	256	0	160.977	97.859	63.118
2000	0	49	32	17	0	865	544	321	0	240.061	160.817	79.244
2001	1	64	41	23	5	1.153	677	476	1.012	332.525	215.999	116.526
2002	1	74	47	27	6	1.379	775	604	1.061	415.669	259.089	156.580
2003	1	78	47	31	7	1.576	924	652	1.159	484.503	292.659	191.844
2004	1	104	60	44	6	2.101	1.173	928	1.205	601.030	339.116	261.914
2005	0	111	62	49	0	2.499	1.286	1.213	0	659.170	369.485	289.685
2006	0	115	63	52	0	2.664	1.370	1.294	0	711.399	405.773	305.626
2007	0	116	63	53	0	2.813	1.438	1.375	0	663.321	353.462	309.859
2008	0	119	63	56	0	3.152	1.691	1.461	0	697.495	384.896	312.599

Faculdades Integradas

Anos	Instituições				Cursos				Matrículas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999	0	72	47	25	0	436	290	146	0	112.959	72.277	40.682
2000	0	88	66	22	0	564	398	166	0	139.438	104.541	34.897
2001	0	97	78	19	0	638	479	159	0	161.013	128.609	32.404
2002	0	102	85	17	0	700	534	166	0	172.528	140.728	31.800
2003	1	115	95	20	8	831	643	188	785	199.905	163.490	36.415
2004	0	116	97	19	0	824	665	159	0	192.270	161.978	30.292
2005	0	113	93	20	0	871	690	181	0	197.830	166.356	31.474
2006	0	112	92	20	0	907	720	187	0	197.334	169.352	27.982
2007	0	122	101	21	0	1.078	880	198	0	222.749	192.376	30.373
2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Faculdades, Escolas e Institutos

Anos	Instituições				Cursos				Matrículas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	18	490	0	0	47	1.113	0	0	13.753	314.339	0	0
1995	18	520	0	0	66	1.253	0	0	14.296	341.325	0	0
1996	18	515	0	0	68	1.213	0	0	15.107	313.485	0	0
1997	17	526	0	0	53	1.105	0	0	14.853	334.806	0	0
1998	18	595	0	0	59	1.232	0	0	15.767	337.743	0	0
1999	11	711	431	280	54	1.609	967	642	10.316	369.435	213.959	155.476
2000	11	782	573	209	54	1.872	1.383	489	10.386	400.897	282.574	118.323
2001	10	954	749	205	41	2.342	1.820	522	9.731	457.729	335.104	122.625
2002	7	1.160	943	217	21	3.077	2.498	579	3.852	599.240	461.697	137.543
2003	6	1.321	1.080	241	13	3.727	3.041	686	3.637	760.517	603.243	157.274
2004	6	1.388	1.125	263	17	4.049	3.298	751	3.746	818.953	662.233	156.720
2005	8	1.493	1.213	280	14	4.807	3.960	847	2.143	937.966	765.462	172.504
2006	5	1.567	1.268	299	11	5.547	4.598	949	2.208	1.051.283	862.275	189.008
2007	4	1.569	1.270	299	9	6.178	5.181	997	1.475	1.136.735	963.930	172.805
2008	4	1.811	1.487	324	8	8.280	7.067	1.213	1.394	1.533.913	1.328.864	205.049

Centros de Educação Tecnológica

Anos	Instituições				Cursos				Matrículas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999	10	0	0	0	53	0	0	0	10.893	0	0	0
2000	11	0	0	0	81	0	0	0	13.353	0	0	0
2001	17	8	8	0	129	30	30	0	20.228	633	633	0
2002	22	22	22	0	242	104	104	0	26.262	6.064	6.064	0
2003	31	54	54	0	286	181	181	0	33.801	14.911	14.911	0
2004	34	95	93	2	325	393	390	3	35.741	26.358	26.264	94
2005	37	131	127	4	279	559	551	8	28.273	39.039	38.837	202
2006	47	142	136	6	310	599	586	13	31.382	50.193	49.601	592
2007	47	138	132	6	361	608	592	16	35.531	55.105	54.240	865
2008	34	0	0	0	405	0	0	0	40.935	0	0	0

Todas as organizações acadêmicas

Anos	Função Docente				Concluintes				Candidatos			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	43.556	66.197	0	0	42.753	158.025	0	0	682.977	944.654	0	0
1995	44.486	69.022	0	0	46.187	159.450	0	0	737.585	1.254.761	0	0
1996	42.110	73.654	0	0	49.667	160.404	0	0	740.520	1.163.434	0	0
1997	50.059	81.373	0	0	51.419	168.302	0	0	752.431	1.285.994	0	0
1998	45.611	81.384	0	0	52.787	92.145	0	0	857.281	1.266.733	0	0
1999	46.687	92.953	36.865	56.088	59.098	212.283	104.366	107.917	956.259	1.538.065	700.163	837.902
2000	43.694	104.456	49.561	54.895	58.726	235.664	120.003	115.661	1.156.096	1.860.992	981.062	879.930
2001	45.062	122.771	61.387	61.384	63.990	236.729	115.913	120.816	1.198.241	2.036.136	1.043.165	992.971
2002	45.907	143.838	76.562	67.276	71.285	315.159	171.241	143.918	1.233.606	2.357.209	1.313.942	1.043.267
2003	47.709	165.358	91.410	73.948	84.341	359.064	198.534	160.530	1.269.432	2.532.576	1.399.085	1.133.491
2004	50.337	185.258	103.582	81.676	88.098	424.355	233.582	190.773	1.287.605	2.622.604	1.558.688	1.063.916
2005	52.943	194.471	109.505	84.966	86.011	522.304	281.773	240.531	1.270.423	2.754.326	1.588.592	1.165.734
2006	54.560	201.280	114.481	86.799	83.686	553.744	304.578	249.166	1.280.503	2.831.515	1.779.983	1.051.532
2007	59.156	208.213	127.410	80.803	89.257	563.268	336.031	227.237	1.290.876	2.901.270	2.001.863	899.407
2008	61.783	209.599	131.017	78.582	84.036	612.560	375.001	237.559	1.357.275	3.081.028	2.212.186	868.842

Universidades

Anos	Função Docente				Concluintes				Candidatos			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	41.285	31.257	0	0	41.047	65.663	0	0	652.862	443.218	0	0
1995	42.107	33.727	0	0	44.493	68.436	0	0	703.590	641.069	0	0
1996	40.492	36.147	0	0	47.593	74.001	0	0	704.474	604.845	0	0
1997	47.214	43.324	0	0	49.477	85.585	0	0	711.376	765.712	0	0
1998	43.410	44.528	0	0	50.906	0	0	0	813.118	750.190	0	0
1999	44.435	51.658	14.087	37.571	56.794	118.118	38.796	79.322	888.472	852.423	286.828	565.595
2000	41.728	55.548	16.548	39.000	56.070	132.992	48.089	84.903	1.085.270	1.049.444	415.714	633.730
2001	42.522	61.630	18.563	43.066	62.385	147.154	54.586	92.568	1.092.247	1.003.339	314.914	688.425
2002	43.175	65.730	19.636	46.094	68.001	173.413	69.563	103.850	1.126.126	1.082.724	368.986	713.738
2003	44.542	68.150	18.813	49.337	78.454	183.361	72.164	111.197	1.151.332	1.126.946	365.530	761.416
2004	45.283	73.632	20.410	53.222	82.761	201.094	72.543	128.551	1.171.720	1.143.889	428.704	715.185
2005	48.375	72.785	18.697	54.088	83.020	235.575	79.158	156.417	1.179.439	1.181.527	409.454	772.073
2006	49.582	70.602	17.192	53.410	80.095	237.515	75.178	162.337	1.188.194	1.136.904	472.982	663.922
2007	53.023	71.220	23.837	47.383	84.674	248.056	105.448	142.608	1.188.613	1.156.063	625.059	531.004
2008	53.766	70.628	25.170	45.458	79.764	268.563	120.057	148.506	1.234.479	1.275.682	751.182	524.500

Faculdades, Escolas e Institutos

Anos	Função Docente				Concluintes				Candidatos			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	2.271	21.997	0	0	1.706	61.492	0	0	30.115	317.659	0	0
1995	2.379	23.503	0	0	1.694	52.836	0	0	33.995	396.216	0	0
1996	1.618	22.603	0	0	2.074	54.517	0	0	36.046	329.659	0	0
1997	2.845	25.976	0	0	1.942	49.768	0	0	41.055	344.236	0	0
1998	2.201	24.249	0	0	1.274	53.055			44.163	341.651	0	0
1999	1.405	26.071	14.079	11.992	1.459	48.573	33.073	15.500	38.686	393.560	238.758	154.802
2000	1.236	27.802	18.838	8.964	1.204	45.571	30.973	14.598	39.207	436.063	317.574	118.489
2001	1.280	33.422	23.766	9.656	1.365	52.018	35.854	16.164	38.750	530.439	409.022	121.417
2002	770	44.090	33.814	10.276	551	62.872	45.175	17.697	22.034	740.403	597.039	143.364
2003	701	57.605	45.914	11.691	575	77.568	57.269	20.299	23.753	845.816	666.210	179.606
2004	696	64.088	51.410	12.678	523	92.391	70.665	21.726	24.855	828.224	685.566	142.658
2005	508	72.449	58.071	14.378	335	128.530	101.652	26.878	13.622	878.653	733.888	144.765
2006	515	79.328	63.815	15.513	346	149.568	120.119	29.449	15.197	955.014	802.001	153.013
2007	380	83.922	68.610	15.312	261	156.143	128.571	27.572	8.353	1.024.118	876.341	147.777
2008	364	105.323	87.807	17.516	230	224.935	190.056	34.879	9.001	1.326.107	1.173.518	152.589

Centros de Educação Tecnológica

Anos	Função Docente				Concluintes				Candidatos			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994												
1995												
1996												
1997												
1998					607	0						
1999	847	0	0	0	845	0	0	0	29.101	0	0	0
2000	730	0	0	0	1.236	41	41	0	31.619	0	0	0
2001	1.143	96	96	0		0			61.791	5.666	5.666	0
2002	1.837	776	776	0	2.532	308	308	0	77.742	13.193	13.193	0
2003	2.244	1.619	1.619	0	4.928	1.780	1.780	0	83.217	24.166	24.166	0
2004	4.233	3.205	3.189	16	4.628	5.255	5.255	0	84.931	54.269	54.080	189
2005	4.060	4.153	4.124	29	2.656	10.213	10.213	0	77.362	55.832	55.325	507
2006	4.463	5.011	4.891	120	3.245	12.387	12.347	40	77.112	56.782	55.819	963
2007	5.753	5.830	5.685	145	4.322	12.589	12.441	148	93.910	66.808	65.658	1.150
2008	7.653	0	0	0	4.042	0	0	0	113.795	0	0	0

Todas as organizações acadêmicas

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	76.130	303.454	0	0	85.017	396.682	0	0
1995	72.623	352.365	0	0	84.814	432.210	0	0
1996	78.077	347.348	0	0	84.197	450.723	0	0
1997	86.387	392.041	0	0	88.704	505.377	0	0
1998	89.160	454.988	0	0	90.788	570.306	0	0
1999	98.916	533.551	247.760	285.791	99.973	675.801	317.086	358.715
2000	117.507	664.474	347.607	316.867	120.486	970.655	512.161	458.494
2001	121.211	792.069	413.910	378.159	123.531	1.151.994	620.976	531.018
2002	122.491	924.649	536.448	388.201	124.196	1.477.733	897.206	580.527
2003	120.562	995.873	591.959	403.914	121.455	1.721.520	1.087.634	633.886
2004	122.899	1.015.868	600.084	415.784	123.959	2.011.929	1.316.788	695.141
2005	125.375	1.108.600	656.338	452.262	127.334	2.122.619	1.374.316	748.303
2006	141.989	1.151.102	710.192	440.910	144.445	2.298.493	1.522.196	776.297
2007	151.640	1.183.464	817.361	366.103	155.040	2.494.682	1.782.764	711.918
2008	162.115	1.198.506	848.690	349.816	169.502	2.641.099	1.930.047	711.052

Universidades

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	72.866	150.165	0	0	81.681	189.719	0	0
1995	69.569	178.871	0	0	81.548	214.758	0	0
1996	74.761	181.217	0	0	80.693	229.014	0	0
1997	82.920	221.098	0	0	85.178	282.093	0	0
1998	85.377	265.334	0	0	86.864	329.763	0	0
1999	90.327	297.721	104.575	193.146	90.937	373.393	134.521	238.872
2000	110.173	336.660	115.381	221.279	112.826	492.110	167.117	324.993
2001	108.827	372.073	110.757	261.316	110.928	545.071	182.782	362.289
2002	111.841	391.170	130.175	260.995	113.263	604.689	218.848	385.841
2003	108.466	401.077	138.253	262.824	109.184	661.749	253.217	408.532
2004	108.953	402.479	138.895	263.584	109.802	777.556	346.659	430.897
2005	114.833	434.890	146.339	288.551	116.348	819.236	350.300	468.936
2006	130.285	432.031	158.428	273.603	132.203	870.809	400.521	470.288
2007	136.834	463.195	251.710	211.485	139.875	989.457	582.297	407.160
2008	145.062	452.671	253.970	198.701	150.869	1.028.195	620.399	407.796

Estabelecimentos não-universitários (Faculdades Integradas e Centros Universitários)

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	0	58.043			0	83.476		
1995	0	62.674			0	81.256		
1996	0	67.486			0	93.579		
1997	0	60.827			0	84.964		
1998	0	74.315			0	101.186		
1999								
2000								
2001								
2002								
2003								
2004								
2005								
2006								
2007								
2008								

Centros Universitários

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994								
1995								
1996								
1997								
1998								
1999	0	66.060	38.253	27.807	0	90.871	52.845	38.026
2000	0	109.089	69.331	39.758	0	165.355	110.005	55.350
2001	280	143.138	84.513	58.625	280	209.654	122.591	87.063
2002	300	163.694	100.941	62.753	300	266.104	166.157	99.947
2003	320	167.063	95.708	71.355	340	295.339	180.481	114.858
2004	320	197.208	109.801	87.407	320	374.328	224.094	150.234
2005	0	215.845	123.110	92.735	0	393.218	235.209	158.009
2006	0	232.607	136.636	95.971	0	433.083	260.224	172.859
2007	0	207.622	117.831	89.791	0	440.836	266.103	174.733
2008	0	211.177	123.459	87.718	0	479.751	311.547	168.204

Estabelecimentos não-universitários (Faculdades Integradas e Centros Universitários)

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	0	58.043			0	83.476		
1995	0	62.674			0	81.256		
1996	0	67.486			0	93.579		
1997	0	60.827			0	84.964		
1998	0	74.315			0	101.186		
1999								
2000								
2001								
2002								
2003								
2004								
2005								
2006								
2007								
2008								

Centros Universitários

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994								
1995								
1996								
1997								
1998								
1999	0	66.060	38.253	27.807	0	90.871	52.845	38.026
2000	0	109.089	69.331	39.758	0	165.355	110.005	55.350
2001	280	143.138	84.513	58.625	280	209.654	122.591	87.063
2002	300	163.694	100.941	62.753	300	266.104	166.157	99.947
2003	320	167.063	95.708	71.355	340	295.339	180.481	114.858
2004	320	197.208	109.801	87.407	320	374.328	224.094	150.234
2005	0	215.845	123.110	92.735	0	393.218	235.209	158.009
2006	0	232.607	136.636	95.971	0	433.083	260.224	172.859
2007	0	207.622	117.831	89.791	0	440.836	266.103	174.733
2008	0	211.177	123.459	87.718	0	479.751	311.547	168.204

Faculdades Integradas

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994								
1995								
1996								
1997								
1998								
1999	0	35.423	24.155	11.268	0	48.297	33.091	15.206
2000	0	48.793	36.720	12.073	0	75.992	56.435	19.557
2001	0	55.681	44.911	10.770	0	83.578	65.870	17.708
2002	0	58.233	48.524	9.709	0	99.403	81.394	18.009
2003	410	68.536	57.707	10.829	410	120.924	100.141	20.783
2004	0	61.939	53.232	8.707	0	121.967	105.651	16.316
2005	0	63.577	53.459	10.118	0	120.534	102.208	18.326
2006	0	62.605	53.716	8.889	0	123.026	104.369	18.657
2007	0	68.799	59.847	8.952	0	143.499	120.942	22.557
2008	0	0	0	0	0	0	0	0

Faculdades, Escolas e Institutos

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994	3.264	95.246	0	0	3.336	123.487	0	0
1995	3.054	110.820	0	0	3.266	136.196	0	0
1996	3.316	98.645	0	0	3.504	128.130	0	0
1997	3.467	110.116	0	0	3.526	138.320	0	0
1998	3.783	115.339	0	0	3.924	139.357	0	0
1999	2.193	134.347	80.777	53.570	2.213	163.240	96.629	66.611
2000	2.349	169.932	126.175	43.757	2.383	237.198	178.604	58.594
2001	2.077	219.631	172.183	47.448	2.144	310.588	246.630	63.958
2002	1.209	303.207	248.463	54.744	1.215	489.776	413.046	76.730
2003	815	346.227	287.321	58.906	814	617.976	528.263	89.713
2004	913	332.110	276.130	55.980	913	681.681	584.147	97.534
2005	639	366.474	305.913	60.561	646	721.738	619.390	102.348
2006	508	393.912	331.992	61.920	534	798.689	685.476	113.213
2007	385	413.303	358.005	55.298	404	855.684	749.686	105.998
2008	378	534.658	471.261	63.397	407	1.133.153	998.101	135.052

Centros de Educação Tecnológica

Anos	Ingressantes				Vagas			
	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Federal	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
1994								
1995								
1996								
1997								
1998								
1999	6.396	0	0	0	6.823	0	0	0
2000	4.985	0	0	0	5.277	0	0	0
2001	10.027	1.546	1.546	0	10.179	3.103	3.103	0
2002	9.141	8.345	8.345	0	9.418	17.761	17.761	0
2003	10.551	12.970	12.970	0	10.707	25.532	25.532	0
2004	12.713	22.132	22.026	106	12.924	56.397	56.237	160
2005	9.903	27.814	27.517	297	10.340	67.893	67.209	684
2006	11.196	29.947	29.420	527	11.708	72.886	71.606	1.280
2007	14.421	30.545	29.968	577	14.761	65.206	63.736	1.470
2008	16.675	0	0	0	18.226	0	0	0