



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Ciências Econômicas

Mussa Agostinho Vaz Vieira

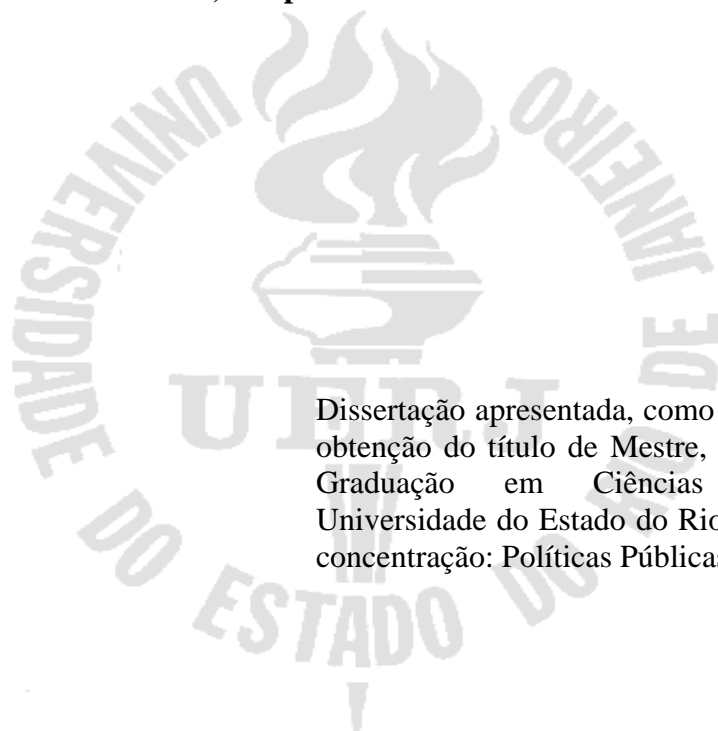
**Análise comparativa das políticas públicas para a educação superior no
Brasil (1995-2010): ruptura e/ou continuidade?**

Rio de Janeiro

2012

Mussa Agostinho Vaz Vieira

Análise Comparativa das Políticas Públicas Para a Educação Superior no Brasil (1995-2010): Ruptura e/ou Continuidade?



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Beatriz Albuquerque David

Rio de Janeiro

2012

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

V658 Vieira, Mussa Agostinho Vaz.
 Análise comparativa das políticas públicas para a educação
 superior no Brasil (1995-2010): ruptura e/ou continuidade? /
 Mussa Agostinho Vieira Vaz – 2012.
 296 f.

 Orientador: Maria Beatriz Albuquerque David.
 Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de
 Janeiro, Faculdade de Ciências Econômicas.
 Bibliografia: f. 292-296.

 1. Políticas públicas – Brasil – Teses 2. Ensino superior –
 Brasil – Teses. 3. Política e educação – Teses. I. David, Maria
 Beatriz Albuquerque. II. Universidade do Estado do Rio de
 Janeiro. Faculdade de Ciências Econômicas. III. Título.

 CDU 37.014(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Mussa Agostinho Vaz Vieira

Análise comparativa das políticas públicas para a educação superior no Brasil (1995-2010): ruptura e/ou continuidade?

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas Públicas.

Aprovada em 05 / 09 / 2012

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Maria Beatriz Albuquerque David (Orientadora)
Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ

Prof.^a Dr.^a Lia Cecília Baker Fonseca Valls Pereira
Faculdade de Ciências Econômicas.

Prof. Dr. Alexis Saludjian
Instituto de Economia da UFRJ

Rio de Janeiro
2012

DEDICATÓRIA

Em memória ao meu tio Mussa Dabó, minha irmã Elzira Agostinho Vaz Vieira e meu irmão Augusto Vaz Vieira. Que Deus vos tenha na sua morada eterna!

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho foi possível graças à grande ajuda da minha orientadora Maria Beatriz de Albuquerque David, meu muito obrigado pelos ensinamentos.

Agradeço a Deus todo poderoso, por tudo o que tem acontecido na minha vida, que sem a sua força, bênção, nada seria possível de ser alcançado.

Agradeço aos meus pais Agostinho Vaz Vieira e Inês Vaz, pela ajuda financeira, moral, pelo aprendizado da humildade e pelo exemplo de amor e fé. Agradeço aos meus irmãos Ismael Agostinho Vaz Vieira, Noé Agostinho Vaz Vieira e Aristides Agostinho Vaz Vieira; as minhas irmãs, Elsa Agostinho Vaz Vieira e Elizandra Agostinho Vaz vieira, pelo afeto, ajuda moral e conselhos de nunca desistir dos seus sonhos.

Agradeço ao meu tio José Carlos e família pelo acolhimento, ajuda financeira, moral e conselhos que sempre recebi e tenho recebido todos os dias.

Agradeço a família Dabó, pelo amor, carinho e atenção que sempre recebi dessa família maravilhosa. Agradeço a família Nascimento, pela confiança depositado na minha pessoa, pela ajuda moral que recebi desde que conhece essa família. Meu muito obrigado.

Á Erica Maria Nascimento Ferreira (minha noiva), pelo amor, carinho, atenção e confiança que sempre recebi dela. Você mudou a minha vida. Deu-me mais vontade de viver, lutar e saber que nada será fácil, mais com amor e dedicação que vamos alcançar a nossa meta.

Agradeço os meus amigos (as) que nunca deixaram de acreditar na minha pessoa e houve sempre a palavra de nunca desistir dos seus sonhos.

Agradeço aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pelo ensinamento profissional e moral que sempre recebi dessas pessoas e também pela oportunidade de participar do programa.

Por último queria agradecer a todos que participaram de uma forma direta e indireta dessa nova e importância conquista. Uma conquista que foi com muitos estudos, esforço, suor e dedicação de dois anos que não foram em vão, mais sim dois anos de muito aprendizado. PAI E MÃE EU CONSEGUI.

RESUMO

VIEIRA, M. A. V. **Análise comparativa das políticas públicas para a educação superior no Brasil (1995-2010): ruptura e/ou continuidade?** 2012. 296f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

O trabalho a ser desenvolvido tem como objetivo compreender a relação complexa da política pública para a educação superior, entre 1995 e 2010, utilizando arcabouço teórico do neo-institucionalismo. Por meio da análise tridimensional da política (polity, politics e policy), a pesquisa procurará construir o ambiente multifacetado do processo de gestão da política pública, que teve 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 Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). O fio condutor é a dinâmica da Arena Decisória de Educação Superior, na qual a política pública gestada pelo Ministério da Educação (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. Levando-se em conta as especificidades de cada momento histórico, o trabalho pretende construir um ambiente socioeconômico e as limitações fiscais, a fim de estabelecer uma análise comparativa entre as duas presidências.

Palavras-Chave: Política pública. Neo-institucionalismo histórico. Educação superior. Financiamento e Expansão.

ABSTRACT

VIEIRA, M. A. V. **Comparative analysis of public policies for higher education in Brazil (1995-2010): rupture and/or continuity?** 2012. 296f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

Work being developed aims to understand the complex relationship of public policy for higher education between 1995 and 2010, using the theoretical framework of neo-institutionalism. Through dimensional analysis of the policy (polity, politics and policy), the research will seek to build the multifaceted environment of the management process of public policy, which began in the constitution of the public agenda and runs through the formulation and implementation of educational policy in the governments of presidents Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). The common thread is the dynamic of Arena Operative Higher Education, in which public policy fomented by the Ministry of Education (MEC) has influenced and been influenced by all the governmental and social actors. Public policy has been understood as a set of interdependent systemic Seven Pillars, namely autonomy, centralization of decision-making, assessment, teacher training, curricular flexibility, expansion and financing, which contributed to the intervention of the government towards the expansion of education above. Taking into account the specificities of each historical moment, the work aims to build a socio-economic environment and fiscal constraints in order to establish a comparative analysis between the two presidencies.

Keywords: Public policy. Historical neo-institutionalism. Higher education. Financing and Expansion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Arena de Educação Superior.....	37
Figura 2: Alíquota e Bases de Cálculo dos Tributos por Categorias de IES.....	194
Tabela 1: Taxas anuais de crescimento da educação superior- Variáveis selecionadas.....	214
Tabela 2: Evolução das funções docentes em exercício e afastadas, por titulação* e categoria Administrativa	223
Tabela 3: Evolução das Funções docentes em exercícios e afastadas, por regime de trabalho e categoria administrativa.....	224
Tabela 4: Taxa de crescimento médio anual de candidatos, vagas e ingressos, por categoria administrativa.....	228
Tabela 5: Valores absolutos * (R\$ milhões) a preços constantes e indicadores de despesas totais e com ensino superior.....	252
Tabela 6: Despesas do MEC com Ensino Superior, por Unidade Orçamentária, a preços constantes* de 2008 (IPCA) – Todas as Fontes (R\$ milhões).....	255
Tabela 7: Gasto Tributário (renúncia fiscal) estimado do PROUNI, por tipo tributo a preços constantes (R\$) de 2008 – IPCA.....	271

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participação das matrículas de graduação presencial na Educação Superior segundo categoria administrativa.....	214
Gráfico 2: Evolução do n° de cursos, por modalidades.....	217
Gráfico 3: Evolução das Instituições federais de educação superior, por organizações acadêmica.....	219
Gráfico 4: Evolução das instituições privadas não lucrativas de educação superior por organização acadêmica.....	221
Gráfico 5: Evolução das instituições privadas lucrativas de Educação Superior, por organização acadêmica.....	222
Gráfico 6: Trajetória da relação candidato/vaga, por categoria administrativa.....	230
Gráfico 7: Evolução das taxas de ociosidade por categoria administrativa.....	231
Gráfico 8: Evolução das taxas de escolaridade bruta e líquida na Educação Superior.....	232
Gráfico 9: Evolução da taxa de escolaridade líquida na educação superior, por região.....	233
Gráfico 10: Evolução da taxa de escolaridade líquida na educação superior, por cor/raça....	234
Gráfico 11: Índice de crescimento do PIB e das despesas do MEC com ensino superior, a preços constantes de 2010 (deflator implícito do PIB)–Base: 2010 = 100.....	253
Gráfico 12: Despesas com transferências a instituições Privadas sem fins Lucrativos, a preços constantes de 210 (IPCA) – MEC/Ensino Superior (R\$).....	257
Gráfico 13: Evolução dos contratos e desembolsos para o PRAMF, a preços constantes de 2010 (IPCA) (R\$).....	262
Gráfico 14: Assistência ao estudante do ensino de graduação, a preços constantes de 2010 (IPCA) (R\$ Milhões).....	263
Gráfico 15: Evolução do N° de Contratos da FIES.....	264
Gráfico 16: Evolução das Despesas com Crédito Educativo/FIES, a preços constantes de 2010 – MEC/Ensino Superior.....	265
Gráfico 17: Relação entre n° de inscritos e total de bolsas ofertadas pelo PROUNI.....	275
Gráfico 18: Evolução das bolsas do PROUNI, por tipo de bolsa	276
Gráfico 19: Evolução das Bolsas do PROUNI, por região.....	277
Gráfico 20: Evolução do n° de bolsistas e do dispêndio orçamentário (R\$ com a Bolsa Permanência a preços constantes de 2010 (IPCA).....	278
Gráfico 21: Taxa de Escolaridade Bruta, por quintil de renda.....	279

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

UNE – União Nacional dos Estudantes.

ANDES-SN – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional.

FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras.

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.

ABRUC – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias.

BIRD – World Bank.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura.

MEC – Ministério da Educação.

INEP – Instituto de pesquisa Econômica Aplicada.

IES – Instituições de Ensino Superior.

IFES – Instituições federais de Ensino Superior.

USAID – United States Agency International Development.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior.

SINAES – Sistema nacional de Avaliação da Educação Superior.

PROUNI – Programa Universidade para Todos.

PNE – Plano Nacional da Educação.

FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras.

CEFET – Centros de Educação Tecnológica.

CNE – Conselho Nacional da Educação.

SESu – Secretaria de Educação Superior.

ANUP – Associação nacional das Universidades Particulares.

PIB – Produto Interno Bruto.

FSE – Fundo Social de Emergência.

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal.

DRU - Desvinculação de Receita da União.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira.

FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

CONED – Congresso Nacional de Educação.

PPA – Plano Plurianual.

MARE – Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado.

ENC – Exame Nacional de Cursos.

PLC – Projeto de Lei da Câmara.

CFE – Conselho Federal de Educação.

PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

SAEB – Secretaria da Administração do Estado da Bahia.

GED – Gratificação de Estímulo á Docência.

ISE - Instituto Superior de Educação.

MF – Ministério da Fazenda.

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

PAS – Programa de Avaliação Seriada.

PEIES – Programa de Ingresso ao Ensino Superior.

UNB – Universidade Nacional de Brasília.

PIC – Projetos Inovadores de Curso

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal.

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

MPOG – Ministério do Planejamento e Gestão.

PT – Partido Dos Trabalhadores.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

PAC - Programa de Aceleração ao crescimento.

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas.

CUT - Central Única dos Trabalhadores.

PL – Projeto de Lei.

MP – Medida Provisória.

TCU - Tribunal de Conta da União.

PEC – Proposta de Emenda Constitucional.

PDG - Desenvolvimento e Gestão.

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional.

STF - Supremo Tribunal Federal.

CEA - Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior.

CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior.

ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.

CPC - Conceito Preliminar de Cursos.

IGC - Índice Geral de Cursos.

FG – Função Gratificada.

UAB - Universidade Aberta do Brasil.

DCNs - Diretrizes Curriculares Nacionais.

FUABC - Fundação Universitária Federal do ABC.

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação.

PIC - Projetos Inovadores de Cursos.

SECAD - Secretária de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

CGDIE - Coordenação-Geral de Diversidade e Inclusão Educacional.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

UERJ – Universidade de Estado do Rio de Janeiro.

FAI – Fundações de Apoio Institucional.

STF – Supremo Tribunal Federal.

IPRJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas.

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

COFINS – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social.

PIS – Contribuição para o Programa da integração Social.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

CF – Constituição da República Federativa do Brasil.

INSS – Contribuição patronal para a Previdência Social.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

CEF – Caixa Econômica Federal.

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado.

MDE - Manutenção e Desenvolvimento da Educação.

FSE – Fundo Social de Emergência.

EF – Fundo de Estabilidade Fiscal.

CNPq – Conselho nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos.

SUS – Sistema Único de Saúde.

PRAMF – Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior.

SRF – Secretaria da Receita Federal.

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

CFT-E – Certificados Financeiros do Tesouro série “E”.

FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores se Assuntos Comunitárias e Estudantis.

DIPES –

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil.

BCB – Banco Central do Brasil.

CES – Câmara de Educação Superior.

MF – Ministério da Fazenda.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 ARENA DECISÓRIA E ATORES: JOGO DE INTERESSES EM TORNO DA POLÍTICA EDUCACIONAL	24
1.1 Arena Decisória da Educação Superior: Atores e Recursos de Poder	24
1.2 Jogos de Interesses em Torno da Expansão e do Financiamento	37
1.2.1 Debate em Torno da Expansão na Educação Superior.....	39
1.2.2 Debate em Torno do Financiamento da Educação Superior	45
2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS DE FHC (1995-2002)	57
2.1 Contexto Socioeconômico	58
2.2 Formulação da Política Pública	62
2.2.1 O Processo Político da Política Educacional.....	62
2.2.2 Dimensão Material da Política Educacional.....	69
2.2.3 Formulação da Expansão da Educação Superior.....	92
2.2.4 Formulação do Financiamento da Educação Superior	109
3 FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)	130
3.1 Contexto Socioeconômico	131
3.2 Formulação da Política Educacional	134
3.2.1 O Processo Político da Política Educacional.....	134
3.2.2 Dimensão Material da Política Educacional.....	140
3.2.3 Formulação da Expansão da Educação Superior.....	169
3.2.4 Formulação do Financiamento da Educação Superior	186
4 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EXPANSÃO PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR (1995 – 2010)	211
4.1 Breve nota sobre a Evolução da Educação Superior no Brasil	212
4.2 Expansão no governo FHC (1995 a 2002)	214
4.3 Expansão no Governo Lula (2003 a 2010)	235
5 FINANCIAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR (1995-2010)	249
5.1 Educação Superior e as Finanças públicas no Governo FHC (1995-2002)	250
5.1.1 Financiamento Federal à Oferta Educacional no Governo FHC.....	254
5.1.2 Financiamento Federal à Demanda Educacional no Governo FHC.....	263
5.2 Educação Superior e as Finanças Públicas no Governo Lula (2003 a 2010)	267
5.2.1 Financiamento Federal à Oferta Educacional no Governo Lula	268
5.2.2 Financiamento Federal á Demanda Educacional no Governo Lula	273
CONCLUSÃO	283
REFERÊNCIAS	292

INTRODUÇÃO

A compreensão a respeito da trajetória da política pública direcionada à Educação Superior no Brasil remota 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 como principal veículo de ascensão social e inserção diferenciada no mercado de trabalho.

Segundo diversas análises desenvolvidas, o período 1968 foi produto da interação de diversos atores sociais, cujo resultado foi à implementação da política pública direcionada à expansão privada na graduação. A trajetória de crescimento particular foi explosiva, configurando-se uma inserção 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, 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 financiamento 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 a reformulação da educação superior. A política pública foi materializada no relatório publicada pelo MEC, em 1985, e surgiu como subsídio aos trabalhos da Assembléia 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 aparecem 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, ao passo que se propunha estabelecer outras formas criativas de financiamento aos estabelecimentos públicos. No entanto, a deterioração econômica – financeira das IES privada, na década de 80, foi observada, principalmente, nas universidades convencionais e para estas, em especial, surgiu-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 estudo, bem como a introdução de cursos noturnos compunham o rol de propostas que permitiam 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, 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. Além disso, a suspensão do credenciamento de cursos pelo conselho federal de educação contribuiu para conter a oferta educacional.

No que concerne ao financiamento 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. 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 mesmo percentual para os demais níveis do governo.

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.

Os estudiosos apontam a educação como ferramenta estratégica para o desenvolvimento. Nos países em que os saltos educacionais acompanham saltos de desenvolvimento, a modelagem do sistema educacional estava profundamente atrelada ao projeto estratégico da nação, para tal, o tipo de educação priorizada será determinado pelo caminho escolhido pelo país para atingir seu objetivo de crescimento (Ioschpe, 2011). Isso mostra o porquê que as políticas educacionais no Brasil voltaram a ser temas principais nos noticiários e nos debates.

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 delineadas 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. Estudar a trajetória relativa ao comportamento dos segmentos privado e federal. O financiamento da União, tanto ao segmento particular como ao público;

Especificamente, o trabalho 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 a 2003) e o Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), procurando responder as duas Indagações:

- i. Há semelhança entre a agenda sistêmica e a agenda governamental adotada nos dois governos a serem analisados?
- ii. È possível vislumbrar traços de continuidade e/ou descontinuidade na ação estatal durante o período a ser 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 testados ao trabalho. A primeira hipótese de trabalho é que apesar dos constrangimentos, a ação estatal não foi resultado exclusivo da intervenção externa. Existem diferenças entre a agenda sistêmica, que tem como parâmetro as sugestões e crítica constantes dos documentos de organismos multilaterais – UNESCO e Banco Mundial – e a agenda governamental, uma vez que a ação estatal envolve certa concepção sobre os interesses dos autores governamentais no poder e com a interferência dos atores sociais no jogo político. A segunda hipótese é que a observação da trajetória das duas presidenciais permite inferir que existem traços de continuidade na política educacional, acompanhados, simultaneamente, de diferenças, tanto na formulação como na implementação da política pública, no que se refere tanto 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.

O ponto de partida da análise consiste na escolha de 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. 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.

A corrente 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.

Nesta linha interpretativa, destaca-se a pesquisa de Skocpol (1985) que enfatiza a concepção de *Bringing the State Back*, cujo cerne consiste em colocar o Estado no lugar central para compreensão do prazer 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 substitui 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 repetir 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 permite atingir o equilíbrio entre a necessária complexidade e a desejável parcimônia na interpretação do fenômeno político (Thelen; Steinmo, 1992).

Os métodos analíticos 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 idéia de que o comportamento político pode ser analisado com as mesmas técnicas que são utilizadas em economia.

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, (Marque, 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.

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 objetos dos atores são moldados pelo contexto institucional. Em outras palavras, as preferências tornam-se endógenas, resultantes do contexto social e político. 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).

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/autor fundamental, e, desta forma torna-se objeto de investigação como este afeta os processos políticos e sociais por meio de suas políticas e de seu relacionamento com os grupos sociais. Sendo assim, para 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.

Os Estados são examinados em relação a tipos particulares de ambientes socioeconômicos e políticos provados por atores com recursos e interesses dados. Para uma análise mais aprofundada de implementação de uma determinada política faz-se necessário examinar a organização e os interesses do estado, especificar a organização e os interesses dos grupos socioeconômicos e requer, de forma complementar, entender o relacionamento conflituoso entre os atores governamentais e sociais.

Na vertente teórica, quando as políticas públicas são instituídas, estas reestruturam, por sua vez, os processos políticos. A realimentação da política ocorre através de dois caminhos: Em primeiro lugar, em virtude dos esforços enviados 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, objetos e capacidades dos grupos que lutam ou se aliam em torno da agenda política. Desta forma, ao longo do processo político, á medida que uma política é bem sucedida, acentuam-se as capacidades estatais que podem promover seu futuro desenvolvimento, e, especialmente, os grupos ou as alianças políticas são estimuladas a defender a continuidade política e/ou sua expansão. Portanto, a permanência está associada á dependência da trajetória percorrida, segundo a qual as instituições são um dos principais fatores que mantêm um desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetões. 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 estruturas das decisões posteriores, como aqueles que atribuem às políticas já adotadas condicionantes das anteriores. A explicação reside no encorajamento segundo certas orientações que as 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 análises, 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 pontos de dinamismo, que podem aparecer de forma conjunta:

- i. Mudanças no contexto socioeconômico ou político podem produzir uma situação na qual as instituições latentes tornam-se evidentes, com implicações para os resultados políticos;
- ii. As 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 existentes;
- iii. Mudanças exógenas podem produzir uma substituição nos objetivos ou estratégias a serem perseguidos dentro de instituições existentes – ou seja, de velhas instituições;
- iv. Atores políticos ajustam suas estratégias para acomodar transformações nas próprias instituições.

Desta forma, os momentos de mudanças 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 de valores, desde que as amplas trajetórias políticas possam resultar de escolhas institucionais”, (Thelen; Steinmo, 1992). Em segundo lugar, ainda que a

transformação institucional possibilite moldar as idéias, atitudes e preferências, a importância reside na alteração dos constrangimentos a que são submetidos os atores suas escolhas estratégicas, transformando os objetivos vinculados à ação política. Torna-se necessário entender a relação dinâmica entre a escolha de certas idéias (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 idéias fornecem um quadro de trabalho no qual os interesses se definem ou se constituem”(Gofas apud Tápia; Gomes, 2008).

Para a realização do trabalho, os procedimentos metodológicos que serão adotados são a pesquisa documental e a análise estatística descritiva.

Para o primeiro método (pesquisa documental), as fontes que serão consultadas são:

1) Programas, Projetos de Lei e a Legislação sobre o tema; 2) Documentos Publicados, Pareceres, Manifestações Públicas e ON LINE, Matérias Veiculadas aos Meios de Comunicação. Em Relação ao segundo (análise estatística descritiva), as bases de dados são os Censos da Educação Superior divulgada pelo INEP, as Execuções Orçamentárias da União, os Relatórios da Secretaria da Receita Federal, bem como as Informações obtidas junto aos Órgãos Competentes.

A partir das categorias de análise de vertente histórica do neo-institucionalismo, o fio condutor do trabalho é entender os atores e as instituições políticas como essenciais para a compreensão do processo político, bem como para o desenho e a conformação das políticas públicas. A participação de indivíduos, de grupos, de classes e do Estado no processo político, a maneira pela qual eles interpretam (idéias) e perseguem seus interesses e os resultados de seus esforços são moldados pelo arcabouço institucional, assim como a trajetória do fazer política. Se, por um lado, o estudo da política educacional considera o elemento inercial dado pela continuidade das políticas atribuídas ao processo de realimentação promovido pela dependência da trajetória percorrida, por outro lado, ocupa-se em identificar os traços de ruptura provenientes de mudanças institucionais.

O estudo que será desenvolvido a respeito da política pública direcionada à Educação Superior no Brasil, entre o período de 1995 a 2010, baseará no quadro técnico e metodológico apresentado, bem como se apropria dos principais conceitos delineados a compreender 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 dissertação será dividida em cinco capítulos, além da introdução e conclusão.

Capítulo 1 – Arena Decisória de Atores: Jogo de Interesses em Torno da Política Educacional.

Neste capítulo, procurarei 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 os mecanismos de financiamento desta expansão.

Capítulo 2 – Formulação de Política para a Educação Superior nos Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Neste capítulo, a intenção é estudar a política pública formulada durante os oito anos do Governo de Fernando Henrique Cardoso direcionados 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, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e World Bank (BIRD). Levando-se em conta a estrutura do sistema político/administrativo e o contexto socioeconômico, a observação será desmembrada em dois níveis: O processo político e a dimensão material da política. 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 corrente.

Da agenda governamental é possível identificar sete pilares (autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento) que alicerçam o conjunto de políticas, no entanto, a dissertação faz a opção em aprofundar dois pontos: a expansão e o financiamento do sistema. Em cada um deles, evidencia-se a interação entre burocratas do MEC e os demais atores governamentais e sociais

participantes do jogo político, que condicionaram o resultado final da formulação e da educação da política pública.

Capítulo 3 – Formulação da Política para Educação Superior nos Governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Neste capítulo, segue-se a mesma estrutura analítica (do capítulo II) que vai ser desenvolvida para o período restante ao governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). O pano de fundo é o arcabouço normativo composto pelo programa Universidade para Todos (PROUNI, 2004 e 2005) e pelos anteprojetos 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, o aprofundamento reside nos dois pontos: a expansão e o financiamento do sistema. A dissertação vai também comparar a primeira pergunta no que concerne à aproximação com a agenda proposta pelo Manco Mundial e UNESCO, assim como, permite comparar as duas gestões quanto à formulação e adoção da política educacional, a fim de responder a segunda pergunta do trabalho.

Capítulo 4 – Implementação da Política de Expansão para a Educação Superior (1995-2010).

Neste capítulo, o objeto de estudo concentra-se no desdobramento da implementação da política pública direcionada à Educação Superior para todo o período. A partir do aparato legislativo consolidado ao longo dos quatros mandatos o trabalho procurara avaliar, por meio da evolução quantitativa, o impacto destes no processo de expansão da Educação Superior.

Capítulo 5 – Financiamento Federal da Política para a Educação Superior (1995-2010)

Neste último capítulo, os mecanismos financeiros implementados pela União serão esquadrinhados a fim de compreender o modo pelo qual a ação estatal repercutiu nos redes federal e particular de nível Superior. A título de conclusão, o trabalho vai perseguir, de forma contundente, as duas indagações: i) Havia semelhança entre a agenda governamental e as prescrições dos organismos multilaterais; ii) É possível identificar elementos de continuidade e/ou ruptura na política educacional quanto à expansão e ao financiamento federal, entre 1995/2002 e 2003/2010.

1 ARENA DECISÓRIA E ATORES: JOGO DE INTERESSES EM TORNO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

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 2010. Neste capítulo pretende-se 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* construída 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 será dividido em duas seções. Na primeira seção, 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 seção, explicitam-se as agendas desses atores sociais, de modo a alinhar a configuração de uma rede formada de interesses antagônicos, na qual se manifesta, por um lado, na cooperação decorrente da identidade na concepção sobre o sentido da política pública e, por outro lado, na posição articulada, em virtude de divergência interpretativa a respeito da essência da política educacional.

1.1 Arena Decisória da Educação Superior: Atores e Recursos de Poder

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)¹ e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que inserem no primeiro grupo, e, a Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)² e a federação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), que completam o segundo grupo. Ademais, acrescentam-se os dois organismos multilaterais: o Banco Mundial (BIRD) e a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A título de simplificação, mantendo-se o conjunto de atores governamentais, representador 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 e a UNE –³ aqueles vinculados aos interesses das Instituições do Ensino Superior (IES) particulares – ABMES e ABRUC –⁴ e ator híbrido, o qual congrega ambos sem evidência explícita de hegemonia de qualquer um dos grupos: CRUB; ale, dos organismos multilaterais: Banco Mundial (WORLD BANK) e UNESCO.

Com relação aos atores governamentais, os atores mais relevantes são:

Primeiro – é composto pelos **dirigentes do Ministério da Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e da Secretaria de Educação Superior**: Este ator identificava-se com as próprias atribuições do órgão que representa e com

¹ 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: “è uma entidade sindical democrática, sem caráter religiosos 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 abordado de forma desagregada. Sobre o sindicato consultar: www.fasubra.org.br

² A Associação nacional das Universidades Particulares (ANUP) foi fundada em 05/07/1989, por dez universidades brasileiras e hoje conta com 35 associados, 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 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 publicações com a ABMES, esta associação não será abordada de forma desagregada. Sobre a ANUP consultar: www.anup.com.br

³ 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 designados, 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.

⁴ O termo “privatista” será empregada para designar, de forma estilizada, as instituições que defendem os interesses das IES particulares: a ABMES e a ABRUC.

o segmento burocrático ao qual pertence. Durante o período de 1995 a 2002, a pasta do Ministério da Educação foi ocupada por uma única pessoa, o Ministro Paulo Renato de Souza. Durante o período de 2003 a 2010, o ministério ficou na mão 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 recurso deriva da atribuição legal dos cargos ocupados, O segundo recurso é recorrente do domínio e do conhecimento sobre o processo de reforma educacional, inclusive fornecendo assistência técnica. O terceiro recurso originou-se da gerencia de verbas orçamentárias do órgão e do poder de alocar os recursos aos setores subordinados.

Segundo – é composto pelos **dirigentes do Ministério da fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**: O Ministério da Fazenda é responsável pela formação e execução da política econômica; enquanto que o Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão tem como principais funções de planejar a administração governamental, planejar custos, analisar a viabilidade de projetos, controlar orçamentos, liberar fundos para estados e projetos do governo. Durante o período de 1995 a 2002, a pasta do Ministério da Fazenda foi ocupada por uma única pessoa, o Ministro Pedro Sampaio Malan. Com relação ao período de 2003 a 2010, o ministério da fazenda 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 Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão sofreu elevada rotatividade ocupada. No período de 1995 a 2002, o Ministério foi ocupada por seis pessoas. No período de 2003 a 2010, ministério foi ocupado por três pessoas.

Os recursos de poder são de **natureza institucional e financeira**. O primeiro recurso 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 recurso diz respeito às concessões creditícias ao ensino superior e/ou á criação de novas fontes específicas de financiamento público para o setor.

Por outro lado, os atores sociais mais relevantes são:

Primeiro – União Nacional dos Estudantes (UNE): o mais antigo participante da política educacional, este ator representa o corpo discente de graduação das instituições pública 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 os acordos da MEC USAID. Durante o Governo FHC, a Une foi um crítico impetuoso das privatizações, bem como do descaso e da redução do financiamento federal à educação pública superior. Já no Governo Lula, a UNE teve uma postura bem menos combativa e, em diversas oportunidades, reagiu de forma cooperativa à política educacional do governo. A posição da Une é clara e favorável ao segmento federal e ao acréscimo do financiamento estatal a essas instituições. Mais 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 representantes.

Este ator apresenta apenas o recurso de poder político ideológico, ou seja, exerce pressão política sobre parlamentares simpatizantes ou participantes do movimento, além da influencia de seus dirigentes sobre a opinião pública através de greves e de manifestações de protestos. 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 com especialistas, sendo que, o conteúdo editorial envolve, ainda, outros temas, tais como: desenvolvimento econômico, cultura, América Latina, e entre outros.

Segundo – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN): este ator representa o corpo docente das instituições públicas e privadas de ensino superior. O sindicato foi fundado em 1981, proveniente das Associações Docentes em algumas Universidades. Sete anos depois após a sua fundação, após a promulgação da Constituição Federal em 1988, passou a ser denominado de Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior. 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 superior⁵, no entanto, a

⁵ Conforme consta no site do sindicato, há espaços 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 da discussão desses temas. Consultar o site: <http://www.andes.org.br/>

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. Com relação 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. 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 no mandato de FHC. No mandato de Lula, a política educacional foi considerada como mera continuidade do “modelo neoliberal” de educação superior que foi importado do Banco Mundial e adotado por seu antecessor.

O recurso de poder do corpo docente é exclusivamente de natureza político ideológico, manifestando-se por meio da cooperação com movimento estudantil e do sindicato dos funcionários técnico administrativos das Instituições Federais do Ensino Superior-IFES (Federação de Sindicato de Trabalhadores das Universidades Brasileiras - 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*. 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 Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Terceiro – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições federais de Ensino Superior (ANDIFES): criada em 1989, a partir da dissidência do segmento federal no interior do Conselho das universidades Brasileiras (CRUB). A partir de então, tornou-se

representante oficial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) tanto na interlocução com o governo federal, como junto às associações de professores, de técnicos administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral. A entidade congrega 54 Universidades, 4 Centros de Educação Tecnológica (CEFET) e 45 hospitais universitários localizadas em todo 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. A bandeira principal bandeira desse ator é a luta por uma universidade autônoma, pública, gratuita e de qualidade. A entidade tem um conceito multifacetado de autonomia, nos aspectos didáticos científico administrativo e de gestão financeira e patrimonial em relação ao Estado e à Sociedade. Também vem reafirmando 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 do segmento federal, ainda que a participação no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública tenha ocorrido de forma tardia. Já no governo Lula, a entidade assumiu um papel de destaque como interlocutor central. Por um lado, á medida que elaborou propostas alternativas aos projetos de lei da reforma, estas foram parcialmente incorporadas à iniciativa governamental e, por outro lado, desde o principio da gestão Lula houve uma proximidade da entidade com o Presidente e o Ministro da Educação ⁶. As audiências tinham como foco a autonomia, a garantia de financiamento e a expansão do sistema federal de ensino superior.

O recurso de poder dos dirigentes das federais também é exclusivamente de natureza político ideológica, manifestando-se por meio de 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, tais como, discursos de seus presidentes e atas que subsidiam seu

⁶ 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.

posicionamento frente à política educacional. Vale ressaltar a proposta de Anteprojeto de Lei para constituição da lei Orgânica das Universidades (1996), outro 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).

Quarto – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES): ator social mais antigo que representa os interesses das IES privadas, é uma entidade de direito privado, com responsabilidade 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 mantenedores e 570 instituições de ensino superior mantidas de todo o território nacional. 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).

Os recursos de poder são: 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. O outro recurso de poder é de natureza técnica, uma vez que presta assessoria técnica a seus associados, sobretudo, no estabelecimento 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 mais tratados nos seminários são: autonomia; acesso, desenvolvimento curricular, valorização dos cursos, acessória à criação e à gestão de mantenedoras e mantidas; mensalidades escolares; financiamento e crédito educativo. Em segundo lugar, 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: Revistas e estudos; Ensino superior: Legislação atualizada, catálogos das instituições de ensino superior associadas, número do ensino superior particular brasileiro e edições especiais temáticas. A principal crítica da entidade refere-se ao perfil intervencionista do MEC que impede o bom funcionamento da livre iniciativa no nível superior. A entidade

também 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 Conselho Nacional de Educação (CNE) , a fim de influenciar nos bastidores do processo de formulação educacional.

O caminho escolhido pelo AMBES não é o questionamento sobre a legitimidade das políticas para área, mas, a discussão no que tange à legalidade/constitucionalidade⁷ do novo aparato jurídico ou sua inviabilidade para os estabelecimentos privados. Uma das formas mais eficientes de representação dos interesses das IES privadas reside na articulação da associação com os órgãos executivos governamentais. Segundo ABMES, 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 representante dos filiados da associação.

No governo Lula, a ABMES destacou-se na interferência junto ao MEC durante a formulação e a implementação do PROUNI, bem como nas sucessivas manifestações contrárias á Reforma da Educação Superior.

Quinto – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC): fundada em janeiro de 1995, reúne atualmente 54 instituições de ensino superior sem fins lucrativos, voltados 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 serie 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) – tato 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)⁸.

⁷ Cabe destacar a diferença entre um ato institucional, que fere um princípio disciplinado pela Constituição e um ato ilegal, que contraria uma lei anterior, seja ela ordinária ou constitucional.

⁸ Existe também 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

A estratégia de atuação da ABRUC pretende atingir dois objetivos claros: i) enfatizar a diferenciação institucional das universidades comunitárias em relação às demais instituições privadas, afirmando-se como representante de instituições públicas de cunho não estatal; ii) desenvolver uma parceria estreita com o governo federal. A entidade constitui alianças estratégicas com a ABMES e a ANUP, nos fóruns nacionais de ensino superior particular brasileira, 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. 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 identidade materializa-se em sua revista eletrônica e impressa de nome “Comunitária”. O seu conteúdo, em contraste com a ABMES, envolve tanto os projetos acadêmicos individuais de pesquisa como os trabalhos comunitários desenvolvidos por suas instituições membros. 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, análogo à ABMES, baseada em críticas pontuais às mudanças legislativas.

Sexto – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB): constituído durante o regime militar em 1966, 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

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 ABRUC, e a, atuação bastante semelhante na defesa dos interesses das instituições confessionais.

equilíbrio na representação tanto nos segmentos público e privado, e, uma polarização política entre algumas associações filiadas, a exemplo da ANDIFES e da ANUP.

A postura do Conselho parece ser de inconstância, no que tange às políticas para educação superior, e, por vezes, tem demonstrado omissões significativas. Seu comportamento impossibilitou que a entidade se consolidasse como interlocutor 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 órgão de definir políticas como colegiado, pela sua conseqüente 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, a seu 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 ressaltar que há pouca alternância de poder na entidade, sendo que entre os cargos de presidente e de vice do Conselho existe uma espécie de rodízio entre alguns membros de colegiado, levando-se em consideração o fato que há um universo limitado de pessoas em 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, de nome “Educação Brasileira”. Os artigos que a compõem são submetidos à aprovação pelo Conselho Editorial da revista, desta forma, não 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 de Educação (CRUB, 1999).

Por fim, termina-se essa sessão com a discriminação dos organismos internacionais que influenciam no processo de reforma educacional para o nível superior. Estes são:

Primeiro – Banco Mundial (BIRD)⁹: um ator de grande relevância, nos anos 90, no bojo das finanças globalizadas, este organismo passou a exercer influência efetiva na política educacional através de seus documentos oficiais que, propõe aos países em desenvolvimento, uma nova forma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema. Embora, estes princípios já estivessem presentes na agenda governamental brasileira desde o regime militar,¹⁰ novos temas foram introduzidos diante do proposto pelo organismo multilateral, tais como: avaliação, autonomia universitária, diversificação, diferenciação, flexibilização, privatização, que passaram a ter conteúdo recorrente nos seus textos.¹¹

O posicionamento do BIRD pode ser explicado a partir do documento elaborado a pedido do Ministério da Educação, Prof. Paulo Rena de Sousa, a publicação específica do documento “*Brazil Higher Education Sector Study*”,¹² cujo trecho extraído não deixa margem a dúvida “*a pedido do Ministério 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, 2000, tradução nossa). O documento faz questão de explicar 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*, foi

⁹ O Banco Mundial foi criado em 22 de Julho de 1944, é composto por duas instituições de desenvolvimento: 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 Investimento (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 o termo em inglês “*World Bank*”.

¹⁰ 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.

¹¹ O pensamento do Banco Mundial (World Bank) ora analisado foi retirado dos seguintes textos: “*Higher Education: The Lessons of Experience*”; a contribuição do Banco Mundial à Conferência Mundial promovida pelo UNESCO, em 1998, será 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*”, documento oficial do Banco Central.

¹² 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 desenvolvimento de auxílios estudantis e outras medidas que promovam o acesso à educação superior. Por fim, o texto explora as recomendações políticas, bem como afirma que tais recomendações não são políticas governamentais confirmadas.

realizadas avaliações pela equipe do Banco Mundial, bem como elaborados *policy papers* por especialistas relevantes. Os documentos tornaram-se a base de discussão e o núcleo do consenso das direções para a política que o Ministério da Educação articulou na conclusão do evento. O documento também explicita 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 principiantes foi lançar um dialogo 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, 2000, tradução nossa). Esta passagem reforça a tese da identificação de interesses e proposições entre ator estatal e o organismo multilateral.

As modalidades de recurso de poder que esse ator tem á sua disposição são: 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 o staff da organização. O segundo consiste no domínio do conhecimento na área dos especialistas contratado s pelo Banco, cujo resultado materializa-se nos pareceres técnicos em nome da entidade. O 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 porte de recursos públicos no setor como a ausência de financiamento externo. Ainda, cabe destacar que o aval concedido pelo banco à reforma educacional promovido pelo país, permite à entrada de investimento/financiamento na política externo no país.

Segundo – Organização das nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO): outro organismo multilateral que é influente na política educacional de nível superior. Fundada em 1945, com objetivo de promover a cooperação internacional nas áreas de educação, ciência, 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 1996, como parte do acordo de cooperação técnica firmado com as autoridades brasileiras em 1964.¹³

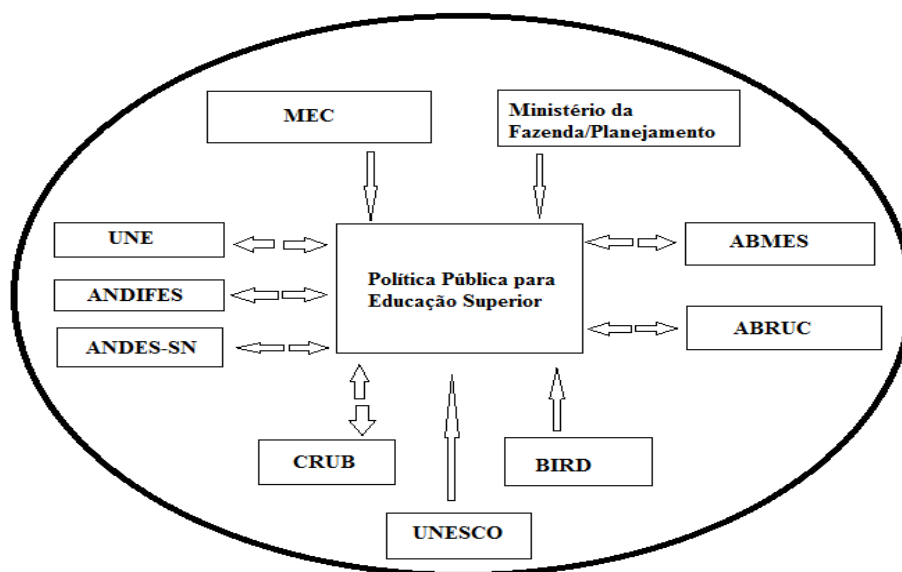
Por se tratar de uma agência multilateral de cooperação técnica especializada em educação superior, a UNESCO tem como recurso de poder mais evidente os conhecimentos especializados na área. Ademais ocupa-se da atividade de coleta de dados, a fim de alimentar sua ação em termos de defesa de direitos, formulação de políticas e de estabelecimento de agenda de trabalho. 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.

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

De acordo com o exposto acima que permitiu mapear, de forma adequada, o conjunto de atores e a Arena da educação superior. A figura 1 procura sintetizar o processo dos atores 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.

¹³ As principais tendências, diagnósticos e propostas da UNESCO para educação superior, a partir de meados dos anos 90, foram retiradas dos seguintes documentos: “*Documentos 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 “*Educação – um tesouro a descobrir*” publicado em 1996; a “*Declaración sobre La educación superior em 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.

Figura 1: Arena da Educação superior



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. Com isso, a “fala” desses atores expressa-se por meio de suas posições gerais, sem, entretanto, estar referendada nas suas publicações/manifestações.

1.2 Jogos 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 passando por um conjunto de crises consubstanciadas nas questões da expansão e inclusão. O objetivo deste trabalho concentra-se na formação da agenda política no que se refere às duas primeiras questões: financiamento e expansão. Nessa seção vamos 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 2010. A investigação apresenta 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 às 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.¹⁴ Outra concordância residia no fato que o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998) alcançou a universalização do ensino fundamental e o ensino médio teve seu acesso ampliado, no entanto, a conclusão comum é que a educação superior 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.

Segundo a interpretação dos atores como ABMES, BIRD e UNESCO, enquanto, os estudantes oriundos das camadas mais abastadas que estudam nas melhores escolas privadas têm acesso à educação superior, os alunos provenientes das camadas mais empobrecidas freqüentam escolas públicas e, quando conseguem alcançar o nível superior, o fazem por meio do segmento privado de baixa qualidade. Segundo esses atores, o ingresso das camadas mais pobres e a continuidade da trajetória ascendente do segmento privado estão limitados pelas dificuldades econômicas de sua clientela. Em visão contraditória, estão os atores tais como ANDIFES, ANDES-SN e UNE que argumentam que a dificuldade do acesso desta população é devido à baixa quantidade de vagas nos cursos noturnos públicos dado o financiamento estatal insuficiente.

Podemos perceber que o aspecto central de discórdia envolve a própria definição da educação superior. O ator defensor dos interesses das IES privados, a ABMES e o organismo multilateral BIRD consideram a educação superior como um bem privado¹⁵ e, por este

¹⁴ A taxa de escolaridade líquida é a razão entre estudante de 18 a 24 anos que estão matriculados na educação superior e a população e a população nesta faixa etária.

¹⁵ 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 idéias 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 importante bem público global” (World Bank, 2003, p. xix, tradução nossa)

motivo deve ser oferecido por estabelecimentos particulares e seu serviço deve ser cobrado, uma vez que o retorno da escolaridade é individual. Para os atores como ANDIFES, ANDES-SN e UNE consideram a educação superior como um bem público, por isso defendem a inexistência de cobrança por seu uso. Já os atores como ABRUC, CRUB e a UNESCO, consideram a educação superior como um bem público, que pode ser oferecido por estabelecimentos estatais ou por organismos públicos não governamentais. Sob tal visão, o financiamento da União poderia ser destinado a ambas.

De acordo com a definição sobre a educação superior, é possível identificar a percepção dessemelhante dos atores a respeito do papel regulatório do Ministério da Educação. De acordo com a ABMES (1997), como legítima representante das instituições privadas, em seus documentos oficiais faz questão de criticar o que considera um demasiado intervencionismo estatal dado pela multiplicidade de normas legais oriundos do MEC – excesso de burocracia, de requisitos para abertura de instituições ou cursos – que tornam entraves ao crescimento/diversificação da oferta privada. De acordo com a entidade, o exagerado aparato regulatório do MEC acaba criando barreiras à inovação e à competitividade dos estabelecimentos lucrativos. Ao contrário da ABMES, a UNE e o ANDES-SN atribuem como causa da proliferação de IES particulares de baixa qualidade à ausência de intervenção estatal e requerem que o MEC fiscalize e regulamente o funcionamento público e não as regras de mercado, de modo a garantir a observação dos critérios de qualidade, bem como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Na próxima seção serão mapeados os posicionamentos dos atores sociais a respeito do formato do processo expansivo para a educação superior. Também, pretende-se explicar as diversas concepções sobre quem deveria ser protagonista do fenômeno e de que maneira este seria materializada.

1.2.1 Debate em Torno da Expansão na Educação Superior

Diante das grandes divergências interpretativas sobre o fenômeno educacional no nível superior, as propostas dos atores sociais para resolver a questão do incremento de vagas também se apresentam bastante dispare. Em linhas gerais, do lado da oferta educacional os

pontos de debate acerca da expansão de matrículas abrangem: i) a diversificação de cursos e programas; ii) a diversificação institucional; e iii) o incremento de vagas noturnas. Pelo lado da demanda estudantil o objetivo comum entre os atores é a busca da equidade no acesso – igualdade de oportunidade para entrada na educação superior – embora, ocorra divergência quanto às formas de resolver o problema e seus possíveis resultados. As matérias de discussão são: i) o relaxamento de critérios de admissão e ii) as políticas afirmativas para as camadas mais pobres.

Com relação ao primeiro ponto de debate que envolve a *diversificação de cursos e programas*, o tema demarca posicionamentos bastante polarizados. Os atores defensores dos interesses das IES privadas – a ABMES, 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 defendem ainda que tais cursos sejam de curta duração e ministrados em estabelecimentos privados. De acordo com os atores, 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 administrativas – procuradas pelo mercado de trabalho. Essa posição é também 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 estudantil¹⁶.

Numa visão oposta à 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 usadas por estes atores são que os novos cursos promoveriam um aligeiramento que comprometia a formação necessária. O vínculo direto e excessivo entre ensino e às exigências do mercado de trabalho traria consequências deletérias para uma

¹⁶ 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. “*Brazil Higher Education Sector Study*”, junho de 2000.

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.

Com relação ao segundo ponto de debate que consiste na *diferenciação institucional*, o assunto tem gerado muita polêmica. O Banco Mundial mostra-se bastante otimista quanto ao papel do segmento particular lucrativo no processo de diversificação de cursos. 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, gerando um impacto positivo em termos de melhoria da qualidade. Mais, este chama 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. Os organismos multilaterais reconhecem que o processo de diferenciação institucional pode levar ao surgimento crescente de novos provedores privados virtuais e não tradicionais. 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 educacional¹⁷.

A ABMES mostrou-se incondicionalmente favorável às instituições lucrativas, bem como a criação de instituições não universitárias, mas 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. Por outro lado, 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

¹⁷ 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 comerciais, 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.

pelo Poder Público. Com relação 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.

Já o terceiro ponto do 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. Os atores defensores dos interesses dos estabelecimentos particulares, ABMES, ABRUC e os organismos multilaterais BIRD e UNESCO crêem na continuidade da expansão privada no período noturno. O principal argumento é de que os estudantes de baixa renda devem freqüentar, 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.

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 públicos¹⁸. 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. 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 ausência de poder hegemônico.

Depois da discussão dos atores em torno das propostas e sugestões para expansão de matrículas pro meio do incremento da oferta, torna-se importante abordar os posicionamentos a respeito da ampliação do acesso através de medidas direcionadas à demanda estudantil. Existe um reconhecimento generalizado na sociedade brasileira de que a universalização do ensino superior fundamental e o incremento significativo de matrículas no ensino médio

¹⁸ Entre outras medidas, a organização propõe a flexibilidade na transferência de alunos das IES privadas para as públicas, levando em conta critérios sociais.

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 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.

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 alunos ocorra em igualdade de condições, independente da origem socioeconômica. No entanto, a medida torna-se necessária, mas não 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 restritivo. Isto posto, 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 de reflexão dos atores sociais. Há certo consenso que o sistema de admissão por meio dos exames vestibulares deveria ser suspenso. 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 assegurada 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. O Banco Mundial é lacônico sobre o tema, e vem sempre repetindo em seus documentos que a democratização do acesso deveria ocorrer por meio de um sistema no qual coexistia 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 idéia chave reveste-se de uma análise mais contundente na publicação do banco sobre o caso brasileiro. Nele 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. Com isso, o BIRD 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. 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, tornou-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, a ANDIFES alerta que esta não deve ser a única modalidade de inserção no sistema, mais deveria ser combinada com a ampliação de vagas no turno noturno¹⁹.

A percepção diversificada sobre as maneiras de incrementar a oferta e de ampliar o acesso via demanda na educação superior estão associados a diferentes pontos de vista a respeito do equacionamento da questão do financiamento à atividade educacional, cujo quadro de restrição fiscal do governo federal brasileira é de conhecimento geral. Na próxima subseção, vamos 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.

¹⁹ Em 2005, o Projeto de Lei nº 3.627/04 que prevê 50% para cotas sociais e raciais foi arquivada e outro que estabelece 10% de vagas para deficientes físicos nas instituições federais encontrava-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.

1.2.2 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. O Banco Mundial foi o ator que se deteve a fazer uma análise mais detalhada sobre financiamento à educação superior, com uma publicação exclusiva sobre o tema “*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. Não é à toa que sua situação, como grupo financeiro internacional, conferiu-lhe a capacidade técnica/financeira, com seu corpo de especialista 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 em 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 serviço subutilizados, sem 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 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 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 superior²⁰ e os investimentos em educação básica poderiam melhorar a

²⁰ A partir das técnicas desenvolvidas nos anos 70, focalizadas 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,

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 sub-setores 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.

Já em sua publicação referente à análise do caso brasileiro em tutelado de “*Brazil Higher Education Sector Study*” o Banco Mundial 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 complementaridade entre eles, bem como o papel de suporte da educação superior fornecido aos níveis primário e secundário que forcem as externalidades econômicas.

Por outro lado a UNESCO 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 idéias econômicas minimizariam a importância do Estado para a educação superior. 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 econômicas. Por último o organismo multilateral ainda reafirma e defende que o Estado deve conservar sua função essencial no financiamento e que a educação superior não deve ser moldada pelas exigências do mercado²¹.

conclui-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, inclusive pelo Banco Mundial que influenciou os demais na escolha da educação primária e secundária como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e social.

²¹ O posicionamento da UNESCO quanto á 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 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, “*Educação – um tesouro a descobrir*”, 1996).

Essa suposição é compartilhada pela UNE, pelo ANDES 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: *i) Racionalização Administrativa das Instituições Federais; ii) Diversificação das Fonte de Financiamento para as Instituições Públicas; e iii) Direcionamento de Recursos às IES Privadas*. No que tange à demanda educacional, os mecanismos que apareceram nas propostas dos atores sociais são: *i) Gratuidade e a Assistência Estudantil como instrumento de financiamento à demanda pelo segmento federal; e ii) Concessão de Bolsas de Estudos e de Crédito educativo aos Alunos matriculados em Instituições particulares*.

Com relação à discussão a respeito do financiamento da oferta, no que concerne a *racionalização administrativa das instituições federais*, destaca-se o posicionamento do Banco Mundial, no qual deixou claro que o problema não é a insuficiência de recursos federais, mais, 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. O mesmo 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 critica severamente ao uso do orçamento negociado entre 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, 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 gastos para outro. Propõem-se ainda regras orçamentárias e contábeis transparentes e flexíveis para que a instituições publicas possam transpor os saldos financeiros de um ano para o próximo ou transferirem fundos de uma categoria orçamentária às demais.

Na concepção do BIRD compartilhada pela UNESCO, a melhor solução é o abandono dos orçamentos negociados, sob o orçamento 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. A outra maneira sugerida pelo autor para racionalização administrativa das instituições envolve uma profunda alteração de gastos suportados pelo orçamento federal. Os atores atribuem-se os altos custos das universidades federais brasileiras a dois fatores explicativos: *o elevado número de pessoal não acadêmico e o generoso sistema de pensões e aposentadorias dos funcionários públicos*. A justificativa é que, constata-se que em 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. 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,²² a partir do enxugamento de custos administrativas e de pessoal, associados à flexibilização dos contratos de trabalho nas universidades públicas²³.

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. A UNE e o ANDES-SN acreditam que o gasto por aluno não é excessivo, uma vez que nele estão computadas outras despesas, tais como: os recursos destinados aos hospitais universitários, às aposentadorias e pensões dos

²² O documento do Banco Mundial referente ao Brasil ("*Brazil Higher Education Sector Study*") criticou o elevado custo no sistema federal (R\$ 14.000,00) 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 eficiente e na busca da qualidade. Como o financiamento das universidades federais baseia-se no "*inpu*", 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 chegaram a valores muito diferentes, dependendo dos critérios usados para sua contabilização.

²³ O documento do Banco Mundial referente ao Brasil ("*Brazil Higher Education Sector Study*") criticou o elevado custo no sistema federal (R\$ 14.000,00) 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 eficiente e na busca da qualidade. Como o financiamento das universidades federais baseia-se no "*inpu*", 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 chegaram a valores muito diferentes, dependendo dos critérios usados para sua contabilização.

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 às atividades educacionais.

È bom 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-lo dos recursos a serem cobertos pela União.

Com relação a segundo mecanismo de financiamento da oferta que é a *diversificação das fontes de financiamento para instituições públicas*, o tema também é envolto em grande polêmica 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. Segundo o banco, ambos ocultaram um sistema, que foi, sobre muitos aspectos, elitista, “*self-serving*”, e insuficiente responsável tanto pelos estudantes ou pelos contribuintes. Por isso, o banco sugere a diversificação como medida bastante benéfica, 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. Com isso, o BIRD propõe como instrumento 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 empresas ou particulares, pesquisas contratadas pela indústria e serviços de consultoria.

Em argumentação oposta, a UNESCO não admite uma desvinculação radical do financiamento entre o Estado e suas instituições de educação superior. A crítica 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 não deve ser traduzida na obrigação dos estabelecimentos de ensino em buscarem por conta própria.

Esse posicionamento é compartilhado pela ANDIFES, pelo ANDES 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 comunitárias²⁴. É bom deixar claro que a autonomia acompanhada do trinômio ensino, pesquisa e 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 imposto e exigem que o governo federal comprometa-se em atingir um percentual do PIB a ser gasto com educação e a educação superior, em geral.

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, entre elas, “*Higher Education: The Lessons of Experience*” e “*The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*” sob autoria de D. Johnstone em colaboração com Alka Arora e William Experton, tece inúmeros comentários lisonjeiros aos estabelecimentos privados, fundamentalmente 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 e terras. Entretanto, segundo a concepção do Banco, tais medidas são significativas 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.

²⁴ 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, (“Educação e Empreendedorismo”, 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.

O banco reforça o argumento em prol dos recursos públicos ao segmento privado, justificando 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 as 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 segmentos públicos e privados de doações de capital, de fundos para pesquisa bem como ao apoio financeiro destinado a melhoria da qualidade.

È bom salientar que apesar da aparente incoerência e contradição nas propostas de financiamento da oferta para os segmentos públicos e privados, 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 ensinamentos oferecidos por cada segmento.

Com relação à 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 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 materializar 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.

Já os atores como 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 seja pelo direcionamento de verbas, já que ambos reduzem o fundo público destinado ao segmento federal.

Após o mapeamento e a discussão a respeito do financiamento da oferta, é a vez de 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 estudantil e outras despesas. Como nos demais temas, identifica-se uma disputa acirrada entre atores sociais.

A primeira questão sujeita a maior controvérsia trata-se, sem dúvida, da *gratuidade nos estabelecimentos oficiais*. Polêmica constante nos debates sobre a educação superior – a exemplo do ocorrido durante a elaboração da Lei da Reforma Universitária de 1968 – a ausência ou não do pagamento de mensalidade e de outras despesas nas IEFS voltou à baila em meados dos anos 90.

O Banco Mundial (no artigo de D. Johnstone; Arora e Experton) critica 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. De acordo com o Banco, no 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 de elite que estudaram em escolas secundárias privadas ou em cursos preparatórios especiais para entrada nos vestibulares. Já os estudantes provenientes das 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. Como pode ser identificado, o mercado aparece como fiel da balança, cujo alicerce teórico vincula-se, exclusivamente, à racionalidade dos estudantes frente ao ensino pago.

Com relação aos atores defensores dos interesses das IES privadas (ABMES e ABRUC) compartilharem da posição do Banco Mundial sobre institucionalização do ensino superior pago no segmento federal, suas motivações são diferentes. A ABMES argumenta que a elitização do segmento federal e 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, mensalidade e outras taxas são consideradas por ambas as entidades um fator diferenciador que acaba privilegiando as federais na concorrência por alunos em relação a suas congêneres particulares.

Já a UNESCO não recomenda claramente o fim da gratuidade na educação superior, mas aventa a hipótese da cobrança de mensalidade como um tema delicado, que envolvi 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.

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.

È bom realçar que há um reconhecimento unânime de que a ampliação do acesso pressupõe que nem todos os estudantes podem arcar com 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. Levando-se em conta que muitos estudantes das IFES não têm condições de se manterem na vida acadêmica sem condições mínimas, esses recursos seriam destinados à permanência do aluno, como bolsa de estudos, assistência médica, alimentação, moradia, transporte e acesso a atividades culturais.

Apesar de divergência interpretativa sobre a gratuidade, os dois organismos internacionais sugerem que, no caso da cobrança de mensalidade 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 último, no caso do financiamento à demanda estudantil particular, o debate gira em torno das sugestões de *concessão de bolsas de estudo ou de crédito educacional*. A ABMES e a ABRUC, que acreditam na solução privada para 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 empréstimo reembolsáveis, tal como o programa crédito educativo vigente.

Nessa mesma linha de argumentação, o Banco Mundial 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 a sua postura seja em defesa da ampliação da quantidade destinada à assistência financeira aos estudantes pobres, o banco 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 contribuem 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.²⁵ Ainda assim, sugere que os países em desenvolvimento, o uso da assistência financeira aos estudantes, uma minoria seleta com possibilidade 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 outra palavra, 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.

²⁵ 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.

Com relação a 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 regime das mensalidades.²⁶ 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.

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 2010.

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

²⁶ O controle governamental do reajuste das mensalidades nos estabelecimentos privados tem sido uma das principais bandeiras do movimento estudantil e exclusivo deste ator.

lado, estão os 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 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 ao 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. 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 trona-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 ressalva, 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 ma 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 credito 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.

2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS DE FHC (1995-2002)

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

Desta forma, o trabalho procura, na primeira seção, deslindar o contexto socioeconômico do período, de modo que seja possível explicar as restrições dadas pela política macroeconômica adotada no período, bem como pelo quadro social de desigualdade social e educacional, que interferiram na formação da política pública. Na seção seguinte, dada a estrutura do sistema político/administrativo da política, apresenta-se a formulação da política pública propriamente dita, desmembrada em dois níveis de análise: i) o processo político, cujo caráter é marcado pelo conflito quanto a objetivos, conteúdos e decisões, e, no caso do governo em tela, explicitando nos programas de governo e na existência de dois projetos em disputa no Congresso Nacional; e ii) 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, no entanto, a tese faz 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 nossa melhor compreensão do sentido da ação estatal, é necessário levar em conta a existência de forte interdependência entre o processo político – formulação e trajetória de programas políticos – e o conteúdo das políticas.

A título de considerações finais, tendo em vista os desdobramentos da elaboração da política educacional, o trabalho procura responder a primeira indagação da tese, e, portanto, que a ação estatal não foi resultado exclusivamente da intervenção externa.

2.1 Contexto Socioeconômico

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

Nos anos 90, todo o espectro de política pública – 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 de 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 públicas²⁷ e de formulação do setor público²⁸ alterou o campo de atuação da política fiscal e eliminou parcela significativa das

²⁷ Na gestão de FHC, as privatizações concentravam-se na venda de prestadores 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, 2005, p. 186). Em meados da década, a privatização passou a ter 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, 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, 2005, p. 106-195.

²⁸ O governo FHC implementou um rigoroso programa de ajuste fiscal para o 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 previam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Ademais, a RLF foi criada com intuito de incutir uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos.

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 de capital levou a corrente econômica dominante a dar outro rumo à avaliação da política fiscal e a exigir reforço 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 fiador do espaço de valorização do capital e de responsável por afastar o risco de default da dívida pública.²⁹ 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 situação fiscal e a queda desse indicador aclamada como condição prévia da redução dos juros e da retomada do crescimento.³⁰

A condição de sustentabilidade da dívida passou a orientar os rumos da política fiscal e a exigir a definição de valores de superávit 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 liberalização 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

²⁹ A interpretação a respeito do processo de mudanças nas finanças públicas e o novo papel da política fiscal foi apropriada dos textos de Lopreato, F. L. C.: “As Finanças Públicas em questão. Política econômica em foco, Campinas, n°3, vol. 1, março de 2005” e “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”

³⁰ 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).

se concretizarem 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, baseada no programa de metas de inflação, a taxa de juros se transformou no instrumento direto 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, acompanhadas da medíocre evolução do PIB ao longo do primeiro mandato de FHC, levaram a promoção de 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 constrangimento da política de gastos todo o período.

O cenário econômico bastante fragilizado atingiu, particularmente, os gastos do Ministério da Educação no custeio das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como será observado adiante, já prejudicado, 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.³¹ A composição do fundo atingiu, de forma drástica, o financiamento direcionado à educação superior à

³¹ 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.

medida que os vinte por cento (20%) 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 internacionais³² e da política macroeconômica de estabilização, que, ao criar mecanismos de controle da política educacional, com corte de gastos e contingenciamento de verbas, contribui para o agravamento do quadro de desigualdade social. 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 estabilização das políticas sociais, de forma progressiva, as Universidades Federais para a competência dos Estados da Federação. Isto denota nítida intenção do governo federal de plantão em priorizar o combate à inflação em detrimento de suas instituições educacionais. É bom 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, combinado 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 lado, 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 exigências do mercado de trabalho, aprisionado pela disputa das empresas por ganhos de produtividade e 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

³² 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 à 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 aumento da taxa de juros, vinculada ao regime de metas de inflação, e, conseqüentemente, queda na atividade econômica. Nesse período, sobretudo a crise interna de energia elétrica decorrente do aumento do consumo e da falta de investimento no setor, em seguida, o fim de conversibilidade na Argentina e os atentados terroristas de 11 de setembro nos EUA.

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.

2.2 Formulação da Política Pública

2.2.1 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 exclusivas 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 (O ensino Superior no Octênio FHC. Educação e Sociedade; abril de 2003), isto fez parte de um estratagema governamental para o enfrentamento parcial de problemas e de adversários. Seguindo essa linha de raciocínio, Saviani (A nova lei de educação: Trajetória, limites e perspectivas; 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 inexistência de um documento único torna mais difícil a análise da política educacional durante os oito anos 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) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); e o b) Plano Nacional de Educação (PNE).**

Acrescenta-se ainda o teor da legislação correlata e avulsa referente à ação estatal. É importante reter que as premissas 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 de LDB, apropriando-se do projeto em andamento no Senado, e, no caso do PNE, elaborando, de forma apressada, um projeto próprio.

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 quatro governos democráticos posteriores à ditadura militar: José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

O projeto inicial partiu da Câmara Federal,³³ fruto de intenso debate que teve início antes da promulgação da constituição Federal de 1988 e da participação ativa do Fórum 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.³⁴ Vale ressaltar que o fórum marcou 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

³³ A autoria foi do deputado Elísio (PSDB-MG), o Projeto de lei 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 instituições, e, no semestre seguinte, houve vários seminários temáticos com especialistas convidados para discutir os pontos polêmicos contidos neste documento.

³⁴ FNDEP surgiu em 1986, em função de articulações e 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.

comprometidas com a causa estatista – UNE, ANDES-SN³⁵ 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)³⁶. Sob a concepção e o conteúdo bastante divergentes, este foi aprovado na Comissão de Educação, com o parecer favorável ao relator o Senador Cid Saboia de Castro. Neste ínterim, o projeto de Lei da Câmara foi remetido ao Senado³⁷ 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.³⁸ Apesar de sua aprovação pela Comissão de Educação em 30/11/94 e encaminhamento ao Plenário do Senado em 12/12/94, o “substitutivo Cd Saboia” voltou a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cuja relatoria de Darcy Ribeiro impediu sua continuidade. Utilizando-se de manobras regimentais, o senador apresentou novo substituto, na 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. Enfim, o “substituto Darcy Ribeiro” retornou à Câmara, onde foi aprovado em 17/12/96, com 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

³⁵ Cabe salientar que o ANDES-SN, individualmente, elaborou um projeto e 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. Sobre os projetos individuais do sindicato para LDB, consultar: “Propostas do GT de Política Educacional do ANDES – Sindicato Nacional para LDB” (ANDES-SN, 1989) e “ANDES Sindicato Nacional e a Luta pela Educação Pública” (ANDES-SN, 1991).

³⁶ O Brasil adotou o sistema bicameral (duas Câmeras), 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 provisória. 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 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 as Câmara e do Senado.

³⁷ O projeto de Lei da Câmara foi remetido ao Senado e lá assumiu o nº 101/93.

³⁸ A descrição breve do processo de elaboração da lei nº 9.394/96 utilizou-se dos textos de: “Ranieri, N. B.; Educação Superior e Estado. Na lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Editora Da Universidade de São Paulo. Fapesp, 2000” e “Saviani, D.; A Nova Lei de Educação: trajetória, limites e perspectiva. Campinas: autores associados, 7ª edição, 2001”.

Nacional em defesa da Escola Pública junto aos parlamentares comprometidos com suas bandeiras.³⁹

Submetido à sanção presidencial, o texto não sofreu qualquer veto e resultou na lei nº 9.394 publicada em 20.12.96, considerada por muitos como um duro golpe infringido ao projeto educacional comprometido com a causa estatista. A ausência do veto representou uma fina sintonia entre a política educacional do governo FHC 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*”; (A Revolução gerenciada: Educação no Brasil, 1995 – 2002; Souza, 2005, p.46). O dirigente do MEC, que permaneceu oito anos no cargo, enfatizou que o período anterior à posse do novo governo, o Executivo deveria influenciar na aprovação da LDB.

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.

No segundo mandato de FHC, novamente a proposição do Plano Nacional de Educação não partiu do Poder Executivo, embora, a Constituição Federal⁴⁰ e a LDB/96⁴¹

³⁹ 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”.

⁴⁰ “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 á:

- 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).

⁴¹ “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. 86. É instituída a Década da educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei.

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. O MEC delegou ao INEP, 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,⁴² 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, isso não se concretizou.

Mais uma vez a sociedade civil representava pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”, rearticulou 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” Neste evento, a proposta dos atores da causa estatista avançou frente à “carta de intenções” do congresso anterior (O I Congresso Nacional de Educação que foi realizado em Belo Horizonte de 31/07/96 a 03/08/96) 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 possibilidade e limitações da realidade nacional e a defesa intransigente da educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade, para todos os níveis.

È importante chamar atenção, a respeito da disposição seqüencial dos temas tratados que se diferenciam 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

1º 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 a Educação para Todos.” (LDB, 1996).

⁴² A lista de interlocutores é extensa e representa 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.

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 seqüência não foi por acaso, 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 *sinequa non* para melhoria quantitativa da educação nacional.

O Presidente FHC, pressionado por tal acontecimento, deu entrada, no dia seguinte, por meio de Mensagem Presidencial acompanhada de Exposição de Motivos do Ministério 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.

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 dos 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, associação da União com os Estados, municípios ou organizações da sociedade civil.

Com relação à trajetória legislativa do PNE foi bem menos tortuosa que a da LDB. 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 FHC. Apesar de ter sido apensado ao projeto PNE/Sociedade Brasileira e ter recebido inúmeras emendas e substitutos, 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 respeito de ter sido encaminhado e aprovado, o substituto de autoria do deputado Nelson Marquezan (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.⁴³ Diferente da LDB que não sofreu qualquer veto, é importante enfatizar que tais negatividades 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. Ou seja, alegou-se que as metas foram vetadas por não constarem do Plano Plurianual (PPA) e/ou por contrariarem as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda que o diagnóstico apresentado pelas duas propostas em disputa se assemelhasse, houve um nítido conflito entre os dois projetos educacionais para próximo dez anos. No que tange à educação superior, a divergência residiam na responsabilidade institucional, ou seja, na clivagem público/privado, com 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 união, restavam as atividades administrativas, regulatórias e complementares em termos financeiros. 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, admitindo-se que há forte interdependência entre o processo político – formação e trajetória de programas políticas – e o conteúdo das políticas. Em outras palavras, entende-se que a formulação da política educacional condiciona e é condicionada pelas ações e reações dos atores sociais e governamentais.

⁴³ 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 nº9, da mesma data, endereçada ao Senado Federal, na qual justifica individualmente cada um dos nove vetos presidenciais.

2.2.2 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 linhas 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 FHC, 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: i) 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; ii) como fornecedora de mão-de-obra qualificada à burocracia pública e privada; iii) 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), com o objetivo de fazer 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, ou seja, a educação superior seria classificada com 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. 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 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 nº19, 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 entidade. 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 reforma de organização das IFES. A transformação delas em organizações sociais não se concretizou no âmbito federal.

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 pública 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 implementada 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.⁴⁴

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 originais, 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.

Os dois programas de governo do candidato vitorioso à presidência da República FHC serão utilizados como uma *proxy* da agenda governamental para a educação superior, logo,

⁴⁴ 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.

essas questões submergem nesses documentos em um conjunto de medidas discriminadas para o ensino público federal e privado.

No início do mandato em 1994, o programa do governo 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 estabelecimento 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 comunitários; e c) a reestruturação do crédito educativo. Por outro, o documento sugeria ao segmento federal uma revolução administrativa, vinculada à autonomia nas universidades, com 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 agentes da federação ou as comunidades locais. Para ambos os segmentos, a avaliação surgiu como elemento chave condicionante ao financiamento estatal.

Em 1998, o candidato à reeleição lançou novo programa de governo intitulado “*Avanço Brasil*”, com o diagnóstico mais detalhado dos programas 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 Sousa do mandato que se findava, logo, a diferença entre os dois programas de governo residia na sua maior parte em mudanças na forma, sendo que o primeiro programa apresentou objetivos gerais e o segundo passou a definir metas quantitativas. Para o conjunto de 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, seqüências e à distância – e da flexibilidade curricular. Para o segmento privado, o foco concentrava-se na reorganização e ampliação de crédito educativo para atender 15% da clientela das IES, para o segmento federal, pretendia-se incrementar as matrículas em 40% nos cursos de graduação nas IFES, instituir a autonomia universitária em termos administrativos e financeiros, e promover a melhoria da qualidade 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 IFES. Os resultados da avaliação condicionariam um processo de recredenciamento institucional a ser implementado.

A agenda governamental delineada nos programas de governo foi, aos poucos, sendo traduzidas na legislação promulgada da LDB e do PNE e nas demais normas jurídicas avulsas. Isto ocorreu, pois ao longo dos oito anos do mandato do presidencial de FHC, a atuação do MEC foi coerente com o diagnóstico e o conjunto de intenções exposto nos seus planos de governo. 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. É importante enfatizar que o sentido da política 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. Uma vez, que 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 a 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 dissertação: 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 pelo ANDIFES, ANDES-SN e CRUB. Não é por acaso 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.

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 a manutenção e desenvolvimento das IFES e a necessidades de um estatuto jurídico especial que contemple os planos de carreira e o regime jurídico de pessoal.

O tema foi deslocado pelo MEC para um tratamento mais específico em Projeto de Lei de Emenda à Constituição. O modelo de autonomia proposta 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.

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 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 acirrada no tocante à vinculação de recursos para pagamento do pessoal inativo materializado durante o trâmite da LDB. No Projeto de Lei da Câmara (PLC), os aposentados e pensionistas faziam parte do rol dos gastos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Sua ausência do documento final da LDB deixou os sindicatos de docentes e dos dirigentes das instituições públicas preocupados sobre como seria a cobertura dessas despesas. 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.

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 se acabou constituindo na proposta incorporada pelo Projeto PNE/Sociedade Brasileira, e se tornou parte integrante do documento final do PNE.

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.⁴⁵ Ainda que guarde semelhança com a agenda governamental quanto à sub vinculação,⁴⁶ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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 á manutenção e desenvolvimento das IFES e 5% alocados a programas de expansão e melhoria da qualidade do ensino superior.

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 Projeto de Lei da Sociedade Brasileira, reafirma-se, com desaprovação, que o modelo de autonomia proposta pelo MEC 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 pensão dos funcionários e professores das IFES deveriam permanecer a cargo do Tesouro Nacional.

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, enquanto o segundo justificado pela possível pressão sobre os cofres públicos, que estaria na “contramão” da formulação previdenciária e sua contribuição para o ajuste fiscal. Alegou-se ainda que tal medida defendia tratamento diferenciado público e privado, contrariando o interesse público.

O impasse entre 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 autonomia das IFES permanece na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados desde 31/01/99.⁴⁷ Todavia, o princípio de indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão foi preservado por meio de legislação correlata à LDB.⁴⁸

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,

⁴⁷ De acordo com Sguissardi, V. “O Desafio da Educação Superior no Brasil. Quais são as perspectivas? Avaliação, Campinas, v. 5, nº2 (16), junho de 2000”, 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.

⁴⁸ 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.

basicamente, do relacionamento entre 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 o 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.

A ABMES reagiu a 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.⁴⁹ 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 a 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 constatar a necessidades 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 dedicação exclusiva cedeu espaço ao tempo integral, que permite a jornada de 40 horas, prescindido de um contrato de trabalho privativo.

No entanto, a principal vitória da entidade envolveu a criação de um novo modelo institucional denominado de “Centro Universitário”. Este modelo não apareceu no Projeto de Lei da Câmara, mas passou a constatar 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.⁵⁰ 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,

⁴⁹ 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 n° 16 de 1996.

⁵⁰ Embora, o substituto Darcy Ribeiro tenha sido aprovado sem ressalvas pelo Poder Executivo, esta foi um das raras exceções. O artigo 4° do decreto n/ 2.207/97, mantido pelo artigo 8/ do decreto n/ 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 6°, do primeiro decreto, alterado pelo artigo 12 do segundo, ao permitir o remanejamento ou ampliação de vagas nos cursos existentes.

além da ausência de requisitos de qualificação e de dedicação do quadro docente.⁵¹ O modelo organizacional mais flexível, denominado de “Universidade de Ensino” (Cunha, 2003), 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 artilosa, 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.

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 regulamentação 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.

A centralização decisória traduziu-se na extinção do Conselho Federal de Educação (CFE), que deu lugar ao Conselho Nacional de Educação (CNE);⁵² com funções bem

⁵¹ A Portaria nº 2.401 de 22/10/97 definiu critérios adicionais para os Centros Universitários, tais como a oferta de ensino nos níveis graduação, extensão, especialização e seqüenciais. Nada se exigiu quanto à oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu.

⁵² Este órgão substituiu o Conselho Federal de Educação (CFE) – que funcionou entre 1961 a 1994 – que era responsável pela análise nas solicitações para a criação de instituições de nível superior. Durante o curto espaço de tempo do governo

limitadas àquelas outrora desempenhadas, sendo que a Lei o restringiu a um órgão de consulta e assessoria, subordinado ao MEC. Por sua vez, o Ministério conservou as mesmas atribuições normativas e supletivas vigentes e permaneceu como único formulador da política educacional.⁵³ A concentração de poder e a centralização decisória tornaram-se decisivas à retomada do processo expansivo, patrocinado e incentivado pelo MEC, sem necessidade de aval nem sujeita à reprovação de outro ator governamental.

A partir da reestruturação e do esvaziamento decisório, o CNE reformatado pelo governo FHC alicerçou o processo expansivo a partir de 1995, no qual ocorreu o embate político administrativo, e, por sua vez, influenciou e foi influenciado pelo teor material das políticas formuladas.

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. Ademais, de forma complementar, previa-se a existência de um Fórum Nacional da Educação como um locus de definição política, cuja

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 acessória do MEC. A Medida Provisória n.º 661/94 extinguiu o CFE sob acusação genérica de que o conselho havia se transformado em espaço cartorial de instituições privadas. Sobre as causas de extinção do Conselho federal de Educação, ver: "Saraiva S. B. C. – Avaliando as Causas de extinção do Conselho federal de Educação. Ensaio, Rio de Janeiro, v. 7 n.º 25, 339-444, Out./Dez., 1999.

⁵³ 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 dissertação, 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 autorização, o credenciamento e o recredenciamento 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."

composição permitiria aperfeiçoar o sistema nacional de educação vindouro, inclusive seria responsável pela proposição de “*diretrizes e propriedades para a formulação da política nacional de educação, na perspectiva da valorização do ensino público*”. 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 Ministério da Educação ou do Presidente da República na escolha e nomeação.⁵⁴

A política pública explicitou-se através da alteração no processo de escolha dos dirigentes, coerentes 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 às demais categorias, formando-se uma lista tríplice dentre os docentes pertencentes aos níveis mais elevados da carreira (titular ou adjunto) ou com 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.

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

⁵⁴ 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, L. – Luta Política nas Universidades Federais: Poder Sindical Versus Poder Acadêmico. Avaliação, Campinas, Vol. 8, n° 3, p. 11-36, set. 2003.

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 n° 426/95 apresentado em maio de 1995 foi aprovado e transformado na Lei n° 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 n° 1.916 de 23/05/96. A luta teve início com a deliberação do ANDES-SN pela revogação imediata da Lei n° 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 República⁵⁵ e a segunda foi questionada pelo maior representante do corpo docente e pela restrição a candidaturas nos níveis mais elevados da carreira acadêmica.⁵⁶ 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 administrativo, encerrando-se o processo de eleição no âmbito da instituição.

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 IFES. Apesar da articulação política e das resistências, a forma jurídica para a escolha de reitores permaneceu no arcabouço legal atinente à educação brasileira e, por conseguinte, foi implementada tornando-se objeto de

⁵⁵ 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 na 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.

⁵⁶ Um ponto delicado da agenda desses atores foi identificado por Cunha (2003 – Luta política nas Universidades Federais: poder sindical versus poder acadêmico), 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 torem-se elegíveis.

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 educacional 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.⁵⁷ Fruto de intenso debate, a implementação 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 respeita a identidade institucional. Não é a toa que o Projeto lei para 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 especialistas, bem como pelos mecanismos de auto-avaliação de suas atividades, garantindo-se a participação democrática de professores, alunos e trabalhadores da educação.

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.⁵⁸ A ampliação e a mudança no foco ficariam a cargo de três mecanismos: a) avaliação individual

⁵⁷ 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 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.

⁵⁸ Neste período, o arcabouço foi ampliado e dois outros mecanismos foram implantados para a avaliação da educação básica: O Sistema Nacional 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.

das instituições; ⁵⁹ b) análise das Condições de Oferta dos cursos a ser realizadas pela comissão de Especialistas escolhidos pelo MEC; ⁶⁰ e c) Exame Nacional de Cursos (ENC). ⁶¹

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, credenciamento de IES, e, simultaneamente, contemplar a visão do Banco Mundial, na qual é necessário colocar à disposição do público informações e avaliações estandardizadas dos diferentes programas das instituições.

Mas a principal associação entre eixos da política educacional encontrava-se nos resultados de avaliação de desempenho e no financiamento estatal para o sistema educacional. Para segmento federal, pretendia-se, com o novo modelo de distribuição de recursos através do orçamento global, associar o direcionamento de verbas públicas ao desempenho institucional. Em outras palavras, estabelecer um vínculo triplo entre autonomia avaliação financiamento, que apareceu de forma sutil no artigo da LDB que trata de autonomia das IFES. Para o segmento particular, os resultados positivos permitiram o acesso ao financiamento público indireto via sistema de crédito educativo. ⁶² 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 na 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.

⁵⁹ Os pacotes 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.

⁶⁰ As comissões de especialistas foram designadas pelo MEC para avaliar os cursos submetidos ao Provão, sob os seguintes aspectos: a organização didática 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.

⁶¹ A base legal do Exame Nacional de Cursos que foi implementada em 1996 consta do art. 3º da Lei nº 9131/95.

⁶² De acordo com a Lei nº 10.260 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”.

O terceiro instrumento, o Exame nacional de cursos (ENC), passou a ser 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.⁶³ Com prioridade 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 á exposição individual do desempenho traduzida nos resultados de seus estudantes, na qual a mídia fez questão de divulgar em matérias de cunho sensacionalista. Caso o resultado fosse positivo, o impacto na veiculação na 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/instituições.

Outra oposição ao ENC foi proveniente dos estudantes das IFES, representados pela UNE, contrária á avaliação individual do desempenho do aluno. 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.

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 á 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

⁶³ A Lei n° 9131/95 foi regulamentada pela Portaria n° 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.

exclusivamente no ensino, estabelecendo-se o “ranqueamento” das IES. Taís críticas foram ignoradas pelo Poder Público. Além disso, no Projeto de Lei da sociedade brasileira para o PNE encaminhado ao Congresso Nacional, esses atores reafirmaram a postura de repúdio ao ENC e á imposição das Comissões de especialistas designadas pelo MEC, sob a alegação que essa perspectiva preocupa-se 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 á gestão gerencial, descuidando da formação e da capacitação de quadros qualificados para o exercício crítico da cidadania e da vida solitária em sociedade” (PNE/Sociedade Brasileira, 1998, p.66).

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 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 públicos e privado, e promova a melhoria da qualidade de ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.*” (PNE, 2001)

Para completar o rol avaliativo, é importante acrescentar outro instrumento confeccionado exclusivamente para o corpo docente das instituições federais, a Gratificação de Estímulo á Docência (GED). Após um longo processo de negociação com o movimento grevista docente das IFES, em 1998, foi instituída com aval das forças governamentais no Congresso Nacional, a gratificação pecuniária em substituição á 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. O desempenho tem como principal critério o número de horas aula semanais dedicados 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, diferenciado-se os integrantes do quadro docente do segmento Federal.

A reação do ANDES-SN veio como ampla denúncia 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 pelo MEC. O Sindicato enfatizou, em reunião nacional, a imposição à categoria docente desta medida e fez 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 à quebra da paridade entre ativos e aposentados. 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 e 2º 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 qualidade 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 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. 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 à distância.

O Instituto Superior de Educação (ISE) foi recriado, com ares de novidade, como lócus privilegiado para formação docente. 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 docentes 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.

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 “formação autoritária, arrogante e pseudodemocrática” de oferecer novos cursos ao professorado e, sistematicamente, culpá-los pela mazelas na educação básica. 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 ISEs. 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, na medida em que seu surgimento criou um nicho de mercado significativo dado pela demanda dos professores da educação básica que deveriam adequar à recente exigência de nível superior, em estabelecimentos voltados apenas para o ensino.

No bojo da política de formação de professores, ganhou destaque a modalidade de educação à 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 superior. 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. Diferente dos Institutos Superiores de Educação que promoviam o ensino de graduação para docentes que se deveriam afastar de suas atividades, a educação à distância tornou-se um instrumento mais poderoso, á medida que possibilitava a capacitação em serviço, reduzindo gastos desnecessários com licenças e substituições.

Objeto de muita polêmica, a educação distância no nível superior despertou debate acalorado, principalmente, quando envolvia a formação docente nos temas da qualidade, da avaliação, da produção 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 esmo 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 acompanhadas da regulação governamental incipiente. Em visão oposta, os atores associados aos interesses da comunidade acadêmica federal reunidos no Fórum em Defesa Pública renunciaram o uso exagerado e pouco fundamentado da educação não presencial na capacitação docente, que não havia sido explicitado na LDB, mas que assumiu clareza através do PNE. Tornou-se consenso 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. Os atores admitiram 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.

A exigência da titulação de pós-graduação *stricto sensu* como pré-requisito aos docentes da educação superior constitui-se no segundo pilar da política de formação de professores.⁶⁴ 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 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 deixa bem claro que a qualidade da educação superior estava fortemente relacionada à avaliação do magistério superior, conforme consta na seção que cuida das diretrizes do PNE:

É igualmente indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação

⁶⁴ 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 implementado 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).

associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior. (PNE, 2001).

A qualificação traduzia 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 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 à situação, pois as IES privados, em geral, apresentavam um número exíguo de professores titulados. Segundo o relato do Dermeval Saviani “A Nova Lei da Educação: Trajetória, limites e perspectivas. 7ª edição, 2001” que João 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 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 ABMES e passaram a ser objetivo de pressão da entidade junto ao MEC.

Para aqueles IES que não 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 desatrelando da indissociabilidade de ensino/pesquisa/extensão, sem o constrangimento legal e os custos com a folha de pagamento decorrente 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 vigente, 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. O diagnóstico do MEC é que o padrão de currículo mínimo conduziu ao engessamento e a uniformização do sistema, incompatível à realidade brasileira. Além disso, atribui 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 demagógicos mais especificamente voltados às questões regionais, às novas carreiras no mercado de trabalho, que exigem perfis profissionais diversificados,⁶⁵ e, por conseqüência, a necessidade de ajustes curriculares nos

⁶⁵ Esta interpretação redefine a Teoria do Capital Humano na medida em que articula a 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.

diferentes cursos de formação profissional. Ademais, a partir do documento 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, pro 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.⁶⁶ Destacam-se os quatros primeiros:

1. Assegurar às instituições de ensino superior ampla liberdade na composição da carga horária a ser cumprida para a integração 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, evitado ao máximo a fixação de conteúdos específicos com cargas horárias pré-determinadas, as quais não poderão exceder 50% da carga de hora-aula total dos cursos;
3. Evitar o prolongamento desnecessário da duração dos cursos de graduação;⁶⁷
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 n° 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), estavam atreladas ao estímulo dado ao processo 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 conseqüência, 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 formação de instrumentos inovadores de diferenciação de cursos e instituições, tais como, os cursos

⁶⁶ 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, festividade natalinas e de final de ano e de férias docentes.

⁶⁷ O Parecer CNE/CES n° 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 n° 108/03. Houve várias iniciativas sobre o assunto, e, apenas através da Resolução n° 02/07, estabeleceu-se a carga horária mínima para cada curso de graduação e seu correspondente em número de anos para integralização.

seqüenciais e os cursos universitários. 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 seqüenciais 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.

Já o ANDES-SN mostrou-se favorável a definição dos currículos dos cursos pelas IES, baseando-se na autonomia didática 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 ANDES-SN, o instrumento não garante o tempo necessário para a formação sólida generalista, reflexiva crítica, com compromisso social e ambiental.

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 secções específicas.

2.2.3 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 e início da década de 80, a escolaridade líquida permaneceu ínfima, sob qualquer critério de comparação. O abaixo 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 á 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. Mais, 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 20 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 hiato 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 PNE a expansão estaria sujeita a dois fatores limitantes. Esta poderia ocorrer mediante parceria da União com os Estados para a criação de novos estabelecimentos, 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 PNE foi vetada pelo Poder Executivo, após consulta aos ministérios ligados à área econômica, sob 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 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 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 chancelada pelo Conselho Nacional de Educação. É possível desmembrar a agenda governamental focada em benefício da oferta em quatro premissas, que favorecem, 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 seqüência do texto, cada um desses tópicos será discutida, 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 ABMES, 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 ANDIFES-SN, a UNE e a ANDEFES 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 à vasta demanda reprimida que não poderia frequentar um curso convencional. Em outras palavras, para aumentar a escolaridade líquida torna-se necessária 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 modalidades de cursos: seqüencial, 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 á 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 á reeleição.⁶⁸ Em 12/04/99, o Ministério da Educação Expediu a 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 processo de autorização das universidades 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 á medida que estava atrelada a outro pilar da política educacional, a flexibilidade curricular. Já abordado na seção anterior. Dessa combinação permiti-se o incremento das matrículas e duas frentes. A modalidade de formação específica deu origem a novos cursos de graduação reconhecidos.⁶⁹ 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

⁶⁸ Destaca-se o art. 44 da LDB, cujo teor é o seguinte: “a educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: I. Cursos seqüenciais, por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino; II. Cursos de graduação, abertas a candidatos que tenham concluído o ensino ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; III. Cursos 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. Cursos de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.”

⁶⁹ A carga 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.

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 submete-se a processo seletivo regularmente aplicado aos candidatos aos cursos pretendidos.

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.

È evidente que a reação dos atores mediante a criação dos cursos seqüenciais 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; Educação Superior, Direito e Estado. Na Lei de Diretrizes e Bases-lei Nº 9.394/96. Editora da Universidade de São Paulo. FAPESP, 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 seqüenciais, 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 seqüenciais nos projetos alternativas da LDB e do PNE. Os cursos seqüenciais 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, 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 despertou no cenário educacional foi o curso de tecnologia.⁷⁰ Os cursos de formação de tecnólogos de nível superior faziam parte da modalidade de educação profissional destinados aos egressos do ensino médio e técnico se diferenciaram dos sequenciais, pois são reconhecidos como cursos de graduação, com vínculo estreito com o campo do saber.

A educação tecnológica não apareceu explicitamente nos projetos 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 o 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 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 PNE. 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

⁷⁰ 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, M. – O Curso de Engenharia de Operação (anos 1960-1970) e sua relação com a criação dos CEFETs. Revista Brasileira de Educação profissional e tecnológica. Brasília, nº 2, 2009.

qualidade do ensino ofertado associado a custos elevados para sua implantação e manutenção. Logo, o objetivo foi estabelecer parcerias entre sistemas federal, estaduais e municipais e 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 reconhecidos, permitindo a expansão de vagas sem o aval estatal, por outro lado, esses reagiram negativamente à diferenciação promovida pelo MEC entre os cursos de tecnólogos. O argumento central da ABMES é o seguinte: ainda que ambos sejam voltados para formação rápida para o mercado de trabalho, os primeiros (seqüencial) são um formato especial de graduação, enquanto os segundos (não presencial) não são considerados cursos de graduação, o que implica em discriminação no tipo de certificado obtido e no acesso 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, sobre tudo, 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 permitia 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 parlamentos 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 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 competentes que participem ativa e criativamente do mundo do trabalho”*. (PNE/Sociedade Brasileira, 1998, p. 63). O principal requerimento tratava da renovação de debate sobre o assunto. Ademais, coerente com os interesses de seus integrantes, o documento apregoava como diretriz central a ampliação progressiva da oferta de educação profissional de nível superior nos sistemas oficiais.

O ANDES-SN, 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 conhecimento básicos e a priorização de disciplinas técnicas de cunho humanístico e de conhecimento básicos e a priorização de disciplinas técnicas paliçadas*”, o que representou, na visão dos sindicatos 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 vista a desqualificar o ensino tecnológico, e, ao mesmo tempo, expandir a rede privada.

Apesar da resistência à política pública dos atores privados como estatistas, os argumentos foram ignoradas 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 regulamentação desse tipo de curso.

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 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 a responsabilidade de ensino. Sua regulamentação ocorreu por meio do Decreto nº 2.494, de fevereiro de 1998, de maneira bastante superficial, delegando-se ao MEC os atores 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 distância foi aprovada, de forma irrestrita, tanto pelos organismos multilaterais, uma vez que ela fazia parte do receituário da diversificação proposta para os países em desenvolvimento, como pelos representantes dos interesses privados, 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 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 a distância tornou-se objeto de preocupação para os três atores estatistas, ainda que o 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 implementação e 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 Projeto de Lei da Câmara estabelecia um papel central autorizativo do CNE e, ainda, determinava 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 e 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, a medida que criava um ambiente mais competitivo, composto por uma variedade de estruturas mais flexíveis em termos organizacionais. A ação 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 denominada 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 filantrópicas.⁷¹ A norma jurídica foi regulamentada pelo Decreto nº 2207/97, posteriormente

⁷¹ DE acordo com art. 20 da LDB: “As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I. Particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas 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 instituídas 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 não são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideológica específicas e ao disposto no inciso anterior; IV. Filantrópicas, na forma da lei.”

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 deixariam 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 privados foi negativa, uma vez que havia uma correlação direta entre categoria administrativa e o acesso ao financiamento público direto e indireto por meio da renúncia fiscal. A manifestação 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 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.⁷² A mudança legislativa foi desaprovada pelos atores públicos, em especial, o ANDES-SN continuou repudiando a existência de um modelo empresarial, por acreditar que a busca

⁷² 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.

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 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 públicas.

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 concentravam associados ao pilar da formação de professores. Estes passariam a oferecer cursos normais superiores, à 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 contemplado em 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 expressava foram: o combate às desigualdades regionais e a expansão dos cursos noturnos. Embora, ambos contassem 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 polemica, 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-Sudoeste, mais, especificamente, em São Paulo, Estado mais rico da Federação, com vistas a obter a 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 final. 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 defenderam 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 semelhante aqueles do período diurno.

Após a análise a formulação da política pública orientada para a expansão de matrículas por meio de incremento na oferta, torna-se relevante abordar as iniciativas no sentido de ampliar o acesso da demanda estudantil. A idéia 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 às 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 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 não contasse como requisito obrigatório para os cursos de graduação. (art. 59).

A inovação da política pública é que este deixou de ser o único exclusivo mecanismo de entrada no sistema, possibilitando que as instituições criassem novos métodos de seleção e admissão alternativos, que atendam aos interessados e às duas 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 seqüência de atos. Ao passo que esta brecha legal que promoveu a ruptura com um dos pilares tradicionais da educação superior brasileira ⁷³ abriu diversas possibilidades de admissão de estudantes, vinculadas aos interesses do mercado privado deste nível educacional.

A omissão quanto aos critérios administrativos adimensionais pra os cursos superiores de graduação e, por suposto, para aqueles denominados seqüenciais, 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, ⁷⁴ ratificada pelo Parecer do CNE nº 95/98, cuja versão final recebeu o nº 98/99. Exemplifica-se o caso da

⁷³ A publicação do decreto nº 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 de sua articulação com a escola média, estabelece que os cursos de graduação sejam “*abertos á 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.

⁷⁴ De acordo com a Lei nº 9448/97, que transformou o Instituto nacional de Estudos e pesquisa 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;...*”

Universidade Federal de Santa Maria, que implantou, em 1995, seu Programa de Ingresso ao Ensino Superior (PEIES) prevendo uma prova ao final de casa 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 conhecimento, cujo conteúdo ficaria a critério do curso e da instituição, enquanto, outras ainda realizam entrevista, 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 alternativo preferido pelo MEC segundo as constantes declarações de seus dirigentes na mídia.⁷⁵ A fim de exemplificar essa predileção, destaca-se o 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, M. H. G. de).⁷⁶

Vale à pena enfatizar que o uso do ENEM para ingresso no nível superior foi referenciado pelo posicionamento do BIRD, 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 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 ENEM, 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 ENEM oferece

⁷⁵ 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.”

⁷⁶ Castro, M. H. G. – O Fim da obrigatoriedade do Vestibular. Notícias do ENEM, de 04 de dezembro de 1998, disponível em: <www.inep.gov.br/imprensa/noticias/news98.htm>.

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 do universo de estudantes concluintes da educação básica que se submetiam a essa avaliação.⁷⁷ Constituído para ser um exame de saída do ensino médio, transformou-se, simultaneamente, em exame de ingresso na educação superior, assemelhando-se aos do *Baccalauréat* francês e o *Abitur* alemão.

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.⁷⁸ Os atores estatistas manifestaram-se no Projeto de Lei da Câmara 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 Projeto de Lei da Câmara, 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 adoção combinada de mais de um processo seletivo. Não é à

⁷⁷ Os alunos do terceiro ano do ensino médio poderiam se inscrever no exame, cuja realização ocorreria 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.

⁷⁸ Os jornais de grande circulação vêm denunciando, freqüentemente, o baixo índice de aprovação nas Universidades Públicas dos estudantes oriundos das escolas públicas.

toa que a criação do ENEM foi bem recebida pela ABMES, já que não implicaria 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.

Enfim, o segundo mecanismo de acesso á 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 á demanda. Ainda assim, é possível vislumbrar divergências de interpretação 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 eficiência 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 aparecem na pauta de programas de governo prévios aos dois mandatos, bem como não foram objeto de debate durante a elaboração da LDB. Apenas durante a disputa travada no âmbito do PNE, 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 á 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 estatuto na rede educacional.

A inquietação com o tema não se traduziu em política 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 desfavorecidas, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas*

brasileiros” (art. 1º, 2002). Fruto de acordo de empréstimo entre o Banco Interamericano 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 a toa que apenas os atores estatistas manifestaram-se em prol das políticas públicas para fornecer 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.

2.2.4 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 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 propostas para o decênio. Este ponto de vista foi explicitado na proposta alternativa da Sociedade Brasileira do PNE.

Tanto nos planos de governo como na LDB, não houve qualquer referencia sobre a definição de um indicador que relacionasse os gastos educacionais ao PIB. O governo federal assumiu a responsabilidade no PNE 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 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 PNE. Já no PNE/MEC o percentual foi de bem mais modesto, em 6,5% do PIB, ainda assim, incluindo-se os gastos públicos e privados.⁷⁹

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 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,

⁷⁹ 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.

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 mínimos para a expansão da rede, ao passo que a meta de inclusão de 30% de estudantes de 18 a 24 anos na educação superior 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 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 instrumento 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 seqüência 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.

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 á possibilidade de seus associados receberem recursos orçamentários, logo, as manifestações públicas de seus dirigentes dirigiam-se à ineficiência e á 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 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 central no estudo de caso brasileiro. O organismo multilateral afirma que a má gestão, na maior 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 função essencial no financiamento e que a educação superior não deve ser moldada pelas exigências de mercados. Essa visão é compartilhada pela UNE, pelo ANDES-SN e pela ANDIFES 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, 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 orçamentário 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 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 vêm 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 órgão responsável pela educação, no caso, o MEC, na esfera federal; b) a autoridade competente, responsável pela arrecadação dos impostos e pela liberalização 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.⁸⁰ 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

⁸⁰ 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.

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 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 devida 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 Frango, com o objetivo de promover maior agilidade, 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 permitia “... *gerenciar os recursos públicos destinados à Universidade Pública, de maneira nacional 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 cauteloso 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 e 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 mercado. 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, 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.

O terceiro mecanismo de financiamento à oferta refere-se ao **direcionamento de recursos às IES privadas**. O assunto não é menos controverso 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 direcionado a esse segmento, seja por meio de recursos diretos e indiretos às IES não lucrativas (confessionais, comunitárias e filantrópicas) ou indiretas 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 precipuamente 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 1998, mais especificamente, nos artigos 150 e 213, o primeiro referente à imunidade fiscal, ou seja, a proibição de instituir imposto sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação em fins 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 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.⁸¹ 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

⁸¹ É importante lembrar que o art. 77 da LDB definiu quatro critérios bem mais amenos para diferenciação intra-segmento.

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 Docente, de forma rápida e eficiente. Houve um seminário promovido pela entidade em 07/05/97, em Brasília, com a participação de representantes do MEC, cujo tema não poderia ser mais sugestivo: “*O Decreto n° 2.207/97 e a LDB: avanço ou Recuo?*” O documento resultante publicado sob n° 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 vista á 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 recredenciamento institucional e nos requisitos estabelecidos para que as IES permanecessem como instituições não lucrativas. Mo que concerne a este último, a “fala” do presidente procurou 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 durante censura por abalar o princípio e 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 interpretada como limitativo á 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.⁸² Em quinto lugar, o tom foi irônico, quando se referiu à determinação para que as

⁸² 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 82/85, esse percentual foi reduzido para sessenta por cento e com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, o comprometimento ficou em 50%.

figuras centrais das IES não percebiam qualquer remuneração.⁸³ 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 de novo texto legal materializou, os interesses da ABMES, á 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 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, 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. Acrescenta-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 promulgada 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 despesas de pessoal docente e técnico administrativo foi suprimida.⁸⁴

⁸³ A ironia transpareceu na seguinte passagem: “*Terá nela, tal como se encontra o Decreto, que exercer trabalho gratuito, ou, se não aceitar esse 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, junho de 1997).

⁸⁴ 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 Rendimento, 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 seguridade social relativa aos empregados, bem assim cumprir as obrigações acessórias daí decorrentes.

A originalidade do decreto n° 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.

Neste ínterim, a política pública direcionou-se para exigências 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 n° 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 passaria a ser denominada de assistência social beneficente e, portanto, isenta de 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 n° 8.212/91 (arts. 22 e 23), através do Decreto n° 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-se 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,

Ademais, o conceito de IES não lucrativa foi estabelecido, no art. 12 § 3º, modificado pela medida Provisória n° 1.724, de 19 de Outubro de 1998 e Lei n° 9.718, de 28 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*”

cujos impactos negativos recairiam sobre aumento de mensalidades, corte de bolsas de estudos, demissão de funcionários e redução de serviços sociais prestados.⁸⁵

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 se “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 limitantes suspendendo a cobrança da contribuição previdenciária. Os escritórios de advocacia, que assessoraram as instituições de ensino superior, manifestaram-se pela inconstitucionalidade da lei, sob 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 PNE. 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

⁸⁵ Para elucidar o posicionamento das IES privadas, torna-se relevante consultar a matéria publicada na revista de 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.”

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 filantrópicas.”* (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 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 – a ausência ou não do pagamento de mensalidade 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 recomendou claramente o ensino pago na educação superior pública, mas reconhece que uma situação cada vez mais recorrente mundialmente, ponderando-se a cerca das implicações de tal medida sobre equidade, justiça e mobilidade social. Já a ANDIFES, o ANDES-SN, a UNE defendem 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 1988. Apesar da conquista constitucional, o documento final da LDB não se preocupou em dar ênfase a tal princípio. O texto promulgado 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 matriculadas em estabelecimentos públicos.⁸⁶ Esta questão parecia ambígua para o MEC, pois, se por um lado, o Ministério afirmava que o fim da gratuidade não estava em pauta, por outro lado, em diversas ocasiões, em especial durante a discussão sobre a autonomia pela das IFES, fazia menção ao ensino pago em tom ameaçador, cuja justificativa este atribuía ao forte “chamar da sociedade”.

De acordo com Ranieri (Educação Superior, Direito e Estado. Na lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 9.394/96 – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Fapesp, 2000), em termos legais, a gratuidade estabelecida na LDB não tem um caráter absoluto, ainda que incluísse o ensino de graduação, pós-graduação (mestrado ou doutorado) e 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 Projeto de Lei da Câmara 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)

⁸⁶ 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.

Dentre os princípios da educação escolar, destaca-se a “gratuidade do ensino público”, reforçada, nas disposições gerais e transitórias, pela proibição expressa da cobrança de qualquer tipo de anuidade, mensalidade ou outras despesas nos cursos regulares públicos.⁸⁷

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 à 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 “privilégio” da gratuidade, enquanto os atores estatistas pretendiam dar subsídios aos estudantes, já beneficiados pela ausência de pagamentos, 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.

⁸⁷ “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 de amplo programa de bolsa de estudo é defendido pela ABMES e pela ABRUC, favoráveis à participação de seus associados 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 reduções 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 dúvida 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 apóia 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 desse. 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 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 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 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 séria 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.

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 alegação que a clientela seria muito superior à proposta contida no Plano Plurianual (PPA) para atendimento do Crédito Educativo e do FIES.⁸⁸ O Veredito final foi bastante genérico de “*inconstitucionalidade por contrariedade ao interesse público*”, imprimindo-se uma derrota significativa ao MEC e a seus interlocutores privados.

O MEC reformulou o Programa de Crédito 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 repassada às IES pela Caixa Econômica Federal.⁸⁹ 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,

⁸⁸ De acordo com a Mensagem Presidencial, a previsão do Plano Plurianual (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.

⁸⁹ Para uma História 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 Velho, S. M. Crédito educativo: a intenção e os efeitos. 1983 (mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília. A Lei nº 8.436 de 25 de junho de 1992 foi base para reformulação do crédito educativo. Previa-se a concessão de crédito entre 30% a 50% do valor da mensalidade.

sobretudo, pelo Banco Mundial, quanto a garantia de fontes de financiamento e às condições adequadas de pagamento. Após algumas alterações no Congresso Nacional e reedições de Ministérios Públicos, 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 de Julho de 2001, 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 cursos 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 de obrigações até o valor total devido pelo aluno, a operação financeira foi limitada a 70% dos encargos educacionais, associada à taxa de juros elevada de 9% a.a.⁹⁰ Previu-se a existência do fiador para assumir, em última instância, os encargos contratuais e as IES passaram a participar do risco financeiro. 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 atrativas, em face da co-responsabilidade no caso de inadimplência e do recebimento de recursos via títulos públicos.

Como já abordado anteriormente, este novo modelo estabeleceu forte vínculo entre pilares da política pública: o financiamento da demanda, a expansão e a avaliação da oferta particular. Enquanto, a vinculação entre 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.

⁹⁰ Ver a este respeito: Resolução nº 2647/99 de 22 de setembro de 1999 de autoria do Banco Central do Brasil, a taxa de juros do FIES a partir do segundo semestre de 1999 foi de 9%.

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 Ministério 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 subsídios 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. A partir da promulgação da Lei, as resistências dos atores privados foram apaziguadas e o FIES foi implementada apesar dos problemas enumerados pelas entidades representativas das IES particulares.

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 política educacional, via corte de gastos e contingenciamento de verbas – agravou o quadro de desigualdade 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 incerteza, 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 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 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 exclusivamente 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 – 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 pelo caráter restritivo do programa de crédito educativo. A essência da política pública também foi alterada pela atuação dos atores vinculados às pastas econômicas, representada nos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação, que atingiram, sobretudo, o processo de expansão e financiamento da educação superior. Demais, 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

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.⁹¹ Essas questões serão retomados no estudo da política educacional na oportunidade da elaboração dos ante-projetos e do projeto da lei para Reforma da Educação Superior, que tramitaram durante o governo Lula, sendo parte integrante do escopo analítico do próximo capítulo.

⁹¹ Ver a este respeito: Ivan Valente – Carta endereçada à Presidente do Congresso nacional. Mímeo 13 de março de 2003.

3 FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

Neste capítulo, a análise concentra-se na formulação da política pública dirigida à educação superior durante os oitos anos da presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). 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, 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 dos professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento** – que alicerçam o conjunto de políticas. No entanto, a dissertação, mais uma vez, faz a opção em aprofundar dois pontos: expansão e o financiamento do sistema. Em cada uma delas, 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 da 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 dissertação. 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 ao de FHC, no que tange à expansão e ao financiamento do nível superior.

3.1 Contexto Socioeconômico

Em 2003, o primeiro governo federal do Partido dos Trabalhadores (PT) com forte enraizamento nos movimentos sociais e nos sindicatos assumiu o poder em coalizção 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 FHC e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A elevação do superávit primário ocorreu com base no aumento da carga tributária (30% do PIB, em 1998, para 35% do PIB em 2003, e 65% do PIB em 2010) e nos cortes nos gastos públicos. Com 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 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 crescimento⁹².

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

⁹² 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%, respectivamente, 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, consultar: WWW.tesouro.fazenda.gov.br

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 táctica, logo foi superada, levando-se à conclusão de que não havia 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, demonstrou nítido sinal de continuidade, (Giambiagi, 2005).

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 a meta de superávit primário (de 3,56% do PIB no mandato de FHC para 4,25% do PIB no mandato de Lula), 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 comprometida pelos compromissos assumidos com a base de sustentação política na sociedade civil, cuja expansão das despesas sociais tais como a Bolsa Família, torna-se o cerne da política social, capitalizada e concretizada em sua reeleição para mais quatro anos de mandato (2007-2010).

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 investimento 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 ambigüidade 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 medíocre⁹³ 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 ao crescimento (PAC), em que o Estado assumiu a tarefa de estruturar as condições de crescimento, por meio de um plano de investimento que ampliou gastos em infraestrutura, concedeu subsídios e benefícios fiscais no intuito de reforçar parcerias em grande parte dessas atividades com a iniciativa privada⁹⁴. Em contraste com o primeiro mandato, o desafio da política econômica do governo federal, para o período de 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 da distribuição de renda. O investimento em capital fixo passou de 15,9% do PIB, em 2005 para 19,1% do PIB, em 2008 e 18,4 do PIB em 2010. 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; Sousa, no prelo e Amitrano, 2010).

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 pólos 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, no final de 2008 e atingiram o recorde de US\$289 bilhões, em dezembro de 2010. A folga no balanço de pagamento foi acompanhada de um cenário doméstico promissor. Entre 2006 e 2010, a expansão do crédito à demanda, o crescimento da massa salarial e do rendimento

⁹³ É interessante o termo cunhado por Amitrano, C. R. – O modelo de Crescimento da economia Brasileira no período recente. Condicionantes, características e limites. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. São Paulo: editora UNESP, 2006, p. 233 -76 – de crescimento estável 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.

⁹⁴ Para um balanço do PAC, consultar: [HTTP://www.brasil.gov.br/pac/](http://www.brasil.gov.br/pac/)

médio, o aumento na formalização no mercado de trabalho foram bastante 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 consumo⁹⁵. Ademais, a contração do crédito dos bancos privados foi compensada pelo crescimento 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 2010 tornaram possível a maior independência do País em relação aos organismos financeiros internacionais.

Em suma, o cenário favorável, entre 2007 e 2010, 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 para educação superior, entre outras iniciativas, a implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), um dos pontos marcantes do governo Lula.

3.2 Formulação da Política Educacional

3.2.1 O Processo Político da Política Educacional

A trajetória de formulação da política pública do presidente Luís Inácio Lula da Silva, entre 2003 a 2010, 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

⁹⁵ A cerca das políticas fiscais e monetárias adotadas pelo Brasil durante a crise internacional ver: Barbosa, N.; Souza, J. A. P. A inflexão do governo Lula: Políticas econômicas, crescimento e distribuição de renda. No Prelo.

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 – “*O objetivo de Reforma Universitária defende a valorização da universidade pública, a busca da qualidade do ensino e a democratização do acesso á universidade, além de afirmar o ensino superior como um direito*”, acrescentou Lula – que até o momento continua em trâmite no Congresso Nacional.

A existência de uma legislação específica pode ser explicada, em parte, no primeiro governo Lula, pela rotatividade na ocupação do cargo de dirigente da pasta da Educação. Enquanto, ao longo dos oito anos da gestão da FHC, esta foi preenchida pelo Ministro Paulo Renato de Souza, durante o período de 2003 a 2010, o ministério ficou nas mãos de três pessoas: Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad.

O primeiro ocupante teve postura 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). 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 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 Projeto de Lei nº 7.200/06.⁹⁶

È 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

⁹⁶ Para análise mais detalhada do perfil dos Ministérios da Educação e suas orientações centrais, consultar Cunha, L. A. Zique – Zaque no Ministério da Educação: Uma visão da educação superior. Revista contemporânea de educação. Rio de Janeiro, FE/UFRJ, nº 1, 2006.

institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).⁹⁷

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 em tela 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 documentos preliminar intitulado “*Reforma da educação superior. Reafirmando princípios e consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*”, os três anteprojetos e o projeto de Lei. Acrescenta ainda o teor da legislação correlata e avulsa referente à ação estatal. É importante reter que as premissas fundamentais constantes dos planos de governo foram incorporadas aos objetos centrais delineados nesses documentos.

Diferente do que ocorreu no governo antecessor, tanto na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) como do Plano Nacional de Educação (PNE), 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, elaborado, 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 à posição 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 governo⁹⁸.

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

⁹⁷ 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.

⁹⁸ O último evento nacional organizado pelo Fórum foi 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 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.

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 de 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 promovidas sessões especiais de discussão pelo MEC e difundidas no seu site na internet.

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 uma 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,⁹⁹ que, segundo informações do INEP, em 2003, foi superior aos concluintes no ensino médio.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ 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 individualmente¹⁰² 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.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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. Mo entanto, o número de inscritos chegou próximo de 4,9 milhões.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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.

Neste cenário que surgiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), a fim de criar condições para sustentação financeira dos estabelecimentos particulares existentes. A medida tornou-se uma excelente oportunidade de fuga para frente para instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas, mostrando-se compatível com o incentivo recomendado à iniciativa privada pelo BIRD. Por outro lado, para grande maioria dos alunos já inseridos no mercado de trabalho ou que freqüentaram 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 intenção era a melhoria na qualidade 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 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 com o 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 democratização do PROUNI.

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 de Abril de 2004, 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. 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 de Setembro de 2004 e a Lei nº 11.096 de 13 de Janeiro de 2005, 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.

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 de Dezembro de 2004 com 100 artigos, o 2º em 30 de Maio de 2005 com 72 artigos e o 3º em 28 de Julho de 2005 com 69 artigos, sendo que o 4º e último com 58 artigos 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.

Nesse caso, o jogo político no governo Lula parece ter sido diferente daquele proveniente das iniciativas anteriores de reforma mais ampla em períodos autoritários, em especial, a Reforma Universitária de 1968, lançadas sem participação e discussão com os atores sociais. O MEC adotou 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 à 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 confederações, além de entidades confessionais. Para fins do trabalho, cabe destacar a participação da ABMES, da ABRUC e do CRUB neste fórum. 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 a 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 independência entre o processo político (*politics*) – formação e trajetória de programas – 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.

3.2.2 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 Luís Inácio Lula da Silva, será uma *proxy* da agenda governamental para a educação superior. 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. Reprovaram-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 elevadas taxas de inadimplência e evasão, associados ao sistema de crédito educativo insuficiente e inadequado. A agenda governamental incluía como tarefas futuras, de modo a contemplar os dois segmentos, 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 governo em tela censurou o ENEM e o Exame Nacional de Cursos (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, treinamento e de melhor remuneração de professores, mediante critérios de desempenho, bem como da discussão 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 a 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. 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, 2002, 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, entre 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 a 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.¹⁰³

Quando o documento veio ao público, as reações a 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 mostravam-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. Apesar da oposição, o princípio de “bem público com função social” persistiu no projeto de lei, mais 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

¹⁰³ Ver a esse respeito entrevista de Tarso Genro concedida à Revista Carta Capital em 02 de Março de 2005.

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 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 investimento no segmento público e gratuito, a ampliação da rede de instituições privadas inacessíveis à maioria da população; o congelamento de recursos materiais e humanas; 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 torna-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, inclusive, o desenvolvimento da pesquisa tornou-se uma meta em todas as áreas do conhecimento e níveis de ensino. Dentre as principais propostas estavam à 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 baseadas 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 instituições isoladas, como no governo anterior, mais 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 considera que a qualidade reduzida à 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 federal, o texto comprovou, empiricamente, por meio da divulgação de dados orçamentos 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, na qual se concluiu que o retorno 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-se a buscarem recursos junto à iniciativa privada ao mercado. Este papel foi desempenhado pelas fundações públicas 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, 2002, 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 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, tornando para si uma das metas vetadas pela Presidência da República em 2001, na oportunidade de elaboração do PNE, que mantém a proporção de 40% de vagas em estabelecimentos oficiais. Nesta linha, inclui-se a adoção de medidas para reduzir a desigualdade da oferta de recursos e vagas em termos regionais e de interiorização. A educação a distancia 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 Unired (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.¹⁰⁴ 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 reapareceu 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, bem, contudo, especificá-la 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 pobres que freqüentam cursos particulares. O texto sugeriu substituir o Programa de Financiamento aos Estudantes (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 Lula, foi, aos poucos, sendo traduzida na legislação avulsa promulgada nos oito 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**

¹⁰⁴ 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/](http://www.unirede.br/)

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 outro 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 destes na oferta educacional. Por sua vez ações/reações dos atores governamentais e sociais tornaram-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 anexos e as interfaces junto aos dois eixos centrais da dissertação; a expansão e 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 governamental 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 de Janeiro de 2003, 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 de Dezembro de 2003 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 dúvida sobre a existência de forte contradição com o compromisso de campanha, á 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 Tribunal de Conta da União (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) n° 217/03. O conteúdo ampliava a vinculação da receita de imposto da União de 18% para 25% 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 propositura foi arquivada em 31 de Janeiro de 2007 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 de Agosto de 2004, sob a égide do novo Ministro, através do Documento oficial do MEC, que lançou as bases da formulação 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 Desvinculação de Receita da União (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 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 atreladas 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*”¹⁰⁵. 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 em 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 a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), composto por 75% das verbas vinculadas, apareceu em todas as versões do projeto de reforma.¹⁰⁶ 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 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: i)

¹⁰⁵ Ver a este respeito a la versão do Anteprojeto art. 15 § 2º (Anteprojeto de lei: Versão Preliminar, Brasil, 06 de dezembro de 2004), 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 (Anteprojeto de lei da Reforma da Educação Superior, Brasil 2005).

¹⁰⁶ Apenas na última versão consta o prazo de 10 anos de validade do Fundo. Ver a este respeito o caput do artigo 41 (Anteprojeto de lei: Versão Preliminar, Brasil 2004).

a parcela era considerada insuficiente em face da vinculação exclusiva aos impostos e da redução parcial devido à aplicação da DRU; ii) a previsão em Lei Ordinária não garantiria sua permanência, sendo que a medida legal mais adequada seria uso de Emenda Constitucional ou Lei Complementar. Levando em consideração aos críticos do Sindicato, a ANDIFES foi mais além ao propor a sub-vinculação de 50% da Receita Bruta do Tesouro, que abrange toda a receita tributária. Esses 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 economia no veto presencial 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 retidos do MDE na segunda e na terceira versões, permitindo-se ampliar o bolo de verbas exclusivas à atividades 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.¹⁰⁷ Essa proposta proveniente da ANDIFES e do CRUB, com

¹⁰⁷ É importante destacar que apenas na primeira versão havia uma preocupação explícita quanto à garantia da irredutibilidade de recursos, que foi suprimida nas versões subsequentes. Vale à 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: § 1º O montante a receber, na forma do caput, será acrescido dos recursos necessárias para cobrir o aumento: I – de despesas de pessoal, pela concessão de vantagens ou aumento de

apoio do ANDES-SN e da UNE foi derrotada e de novo pelos atores vinculados à área econômica e permaneceu indefinida.

Neste ponto é possível observar a vinculação entre três eixos da política educacional: autonomia, financiamento e avaliação, que foi mais bem esmuçada na quarta versão, através de indicadores de desempenho e qualidade que deveriam ser obedecidos pelas IFES para o repasse de recursos estatais.

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 despesas, 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 prestações 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 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 ocasionou, na avaliação deste, a banalização do conceito chancelado pelo CNE. O questionamento da legislação vigente, que já havia se feito presente no documento do PT a respeito da política educacional (2002), 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 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

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, conforma reguçamento;” (Brasil, 2004, p. 22).

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 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 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 e 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.

Essa proibição baseava-se nas sugestões da ANDIFES 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 universitária ou objeto do seu projeto pedagógico”. 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), 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 por 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 menos um terço deles com 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 Plano de Desenvolvimento Institucional (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 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 *strito sensu* e, principalmente, já constar da LDB/96.

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 privada, a novidade foi definir regras claras na relação entre mantenedoras e mantidas. Embora não constasse do plano do 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 justificativo*” (p. 7). O primeiro anteprojeto de 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 são 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 lula, foi 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 da 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 com agente regulador do sistema de educação superior. Ademais, intencionava-se manter fortes laços com outros dois pilares da política educacional, autonomia e 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 da 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 fases: 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 a 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 universidades. 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.

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 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% (cinquenta e cinco por cento), 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 Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de 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 foram devidamente retiradas.

A versão seguinte assemelha-se a anterior no conteúdo, porém, não 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 coma proposto pelo CRUB.¹⁰⁸

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 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 sujeita-los à avaliação acadêmica e à fiscalização/sanção administrativa pelo Ministério da Educação. No Projeto de Lei (PL), 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 exercício anterior à data da infração para a IES particular. Previa-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 Público¹⁰⁹ 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

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ 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.

SINAES ou sanção pecuniária durante a vigência do contrato de adesão para desrespeito às regras do programa.¹¹⁰ 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.¹¹¹ O teor da Medida Provisória 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 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).¹¹² 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.¹¹³

¹¹⁰ Na Medida Provisória (MP), permaneceu o texto do Projeto de Lei quanto à suspensão 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 Secretária da Receita Federal, em menos de um mês, expediu a Instrução Normativa nº 456 de 05 de outubro de 2004 que dispôs sobre a insenção 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 reincidente 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 objetivo de ampliar os benefícios fiscais previstos no programa.

¹¹¹ O desempenho acadêmico passou a ser objeto de decreto nº 5.245 de 15 de outubro de 2004, 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 amatriculados relacionados aos estudantes bolsistas.

¹¹² Após a divulgação do Projeto de Lei, o presidente da ABMES solicitou, em pronunciamento proferido em 15 de Abril a 2004 por ocasião da reunião da associação, para que constasse na futura norma jurídica, que p MEC deveria ser o órgão fiscalizador do Programa. Essa reivindicação surtiu efeito quando da elaboração da MP, todavia, acabou derrubada no documento final.

¹¹³ Ver a este respeito, Souza, J. Medida Provisória do PROUNI cria a “promamata”. Folha de São Paulo, São Paulo: 26/09/2004. Caderno A, seção Brasil, p. 13. A matéria publicada no jornal “O Globo” veiculada em 28/09/2004 afirmava 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 cassados ocorrem em virtude da ação dos fiscais em processos junto ao Conselho

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 Conselho Federal da Educação (CFE) no início do mandato de FHC e limitou-se ao exercício de funções de consulta e assessoria. A deliberação sobre a autorização, credenciamento e o credenciamento 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 PT específico sobre o sistema educacional. 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 credenciamento.¹¹⁴ Mas, a partir da versão seguinte, retomou-se a função consultiva do CNE e o MEC permaneceu como único responsável pelo exercício da função regulatório na educação superior.

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 construir 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.

O Fórum das entidades privadas apelou à inconstitucionalidade da medida, alegando que o conselho feria o princípio da livre iniciativa e autonomia universitária. O CRUB, por

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 e 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.

¹¹⁴ Ver a este respeito a Lei nº 9.131, de 24/11/1995 e artigos 1º e 2º e artigos 82 (Brasil, 2004).

sua vez, propôs a constituição de um conselho de consulta, em consonância com o proposto pela UNE e pela ANDIFES que se mostravam favoráveis ao conselho social, desde que tivesse caráter consultivo. Esta concepção acabou vitoriosa. Porém, a partir da versão seguinte, houve uma modificação da nomenclatura para Conselho Social de Desenvolvimento, assim como sensível limitação em suas prerrogativas, sendo que a função fiscalizadora desapareceu do conteúdo.

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 PR 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 automaticamente 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 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 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.¹¹⁵

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 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 situações as quais os mandatos dos dirigentes universitários seriam extintos. Por fim, a quarta versão

¹¹⁵ A argumentação da ANDIFES sobre as condições para eleição de reitor, consultar: ANDIFES, 2005.

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.

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 institucional, dando centralidade à avaliação interna das IES, destacando-se a função formativa e emancipatória em nítido contraste com a função de controle e supervisão inerente à concepção da avaliação até então em voga. Além disso, a previa-se a avaliação externa realizada por membros da comunidade acadêmica através das visitas in loco e um exame amostral aplicados 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 19 de julho de 2004, foi dedicado apropriando-se de bases já conhecidas.¹¹⁶ No documento do MEC (2004) o tom crítico de campanha foi bastante amenizado, sugerindo a adoção da auto avaliação no âmbito do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) – relegada e segundo plano do governo anterior – combinada à avaliação efetuada por especialistas externos à instituição, de modo que os resultados esperados sejam: incentivos a maior autonomia para as instituições mais bem avaliadas, acompanhamento, advertências finalmente sanções que podem ir até o fechamento, no caso das instituições mal avaliadas. Com tais atribuições fica evidente que a idéia 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 è a referencia básica às atividades de supervisão e regulação” (MEC, 2004, p. 10).

¹¹⁶ Para uma análise mais detalhada da trajetória da avaliação e aprofundada sobre o tema no primeiro governo Lula, consultar: Barreyro, G. B. e Rothen, J. C. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, especial, p. 955-977, 2006.

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 aparo avaliativo ocorreu por meio da legislação específica acima citada que deu origem ao SINAES. O sistema tem por objetivo assegurar o processo nacional integrado de avaliação tridimensional: das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. 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,¹¹⁷ cuja análise deveria ocorrer através de auto avaliação e de avaliação externa *in loco*. Já a avaliação de graduação visava identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial, o perfil do corpo docente, as instituições físicas e a organização didático-pedagógica, tendo como formato de avaliação as visitas realizadas por comissões de especialistas das respectivas áreas de 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

¹¹⁷ “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 o 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).

exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

A medida de 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. 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 penas variam de advertências, 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, e cada um das instituições 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 (2009), 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-lo com a avaliação dos insumos institucionais. Em seguida, o Índice Geral de Cursos (IGC) foi criado como síntese das medidas ponderadas pelos CPCs e as médias ponderadas das notas emitidas pela CAPES ao avaliar os Programas de Pós-Graduação das IES.¹¹⁸

A principal associação entre eixos da política educacional, também presente no governo antecessor, encontra-se no 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, excedentes às despesas obrigatórias, mediante avaliação externa de cada instituição federal e de seu respectivo plano de desenvolvimento.¹¹⁹ 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 e financiamento foram reforçados no segmento federal. Por sua vez, no segmento particular, a associação entre avaliação 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

¹¹⁸ Rothen, J. e Barreyro, G. B. Avaliação da Educação Superior no segundo Governo Lula: “Provão II” ou a reedição das velhas práticas?, 2009, alertam para os problemas 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 Conceito Preliminar de curso (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 reúne-se à soma dos seus cursos” (p.13).

¹¹⁹ 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.

críticas mais severas da ANDIFES e a UNE 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 um lado, o Fórum da Livre Iniciativa em Educação 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 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 confeccionado 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 ME que deu subsídios à reforma e dos quatro anteprojetos 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 institui 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-graduação, 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 distanciamento entre 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 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 na condução da política pública. Ainda que permanecesse a prioridade à expansão da escolaridade dos docentes via curso à 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 (Um Brasil para Todos. Crescimento, Emprego e Inclusão Social, 2002) para a Educação. A proposta de articulação da política de educação a distância não apareceu, de forma explícita, nos anteprojetos de reforma. Neles havia a necessidade de redução de desigualdades regionais, sem, todavia, especificar se na modalidade presencial ou não presencial.¹²⁰ Isto se concretizou, em termos legislativos, com a promulgação do Decreto nº 5.800 de 08 de junho de 2006, que instituiu a Universidade Aberta do Brasil (UAB), voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com 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 pólos de apoio presencial. No âmbito da UAB foi desenvolvido o programa “Pró-Licenciatura”, cujo público 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. Nesse caso,

¹²⁰ 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.

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 cumprimentos aos artigos 62 e 63 da LDB, os quais estabelecem que os professores da rede pública atuantes na educação básica devem ter concluídos os cursos de pedagogia, normal superior ou licenciatura, verifica-se que o protagonismo dos Institutos Superiores de Educação, criados no governo anterior, foi esvaziado,¹²¹ 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, 2002, p.52). Este trecho, embora não tenha sido explícito, permitiu 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 federal 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 possuísem 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 2.729, de agosto de 2005, que constitui que em primeiro lugar na escala de prioridades para a concessão de financiamento encontra-se sua concessão aos bolsistas parciais de 50% do PROUNI, como pela taxa de juros de 3,5% direcionada aos matriculados nos cursos destinados à carreira docente. Vale salientar que todas as medidas em prol da qualificação docente 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

¹²¹ 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).

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 demasiados frouxos.

Conforme havia detalhado ao se discutir o eixo da autonomia, a ação estatal tornou-se mais rígida quanto ao contingente proporcional de professores com 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 a metade do quadro docente, sendo um quarto do total deveriam ser compostas 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 universitários. 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 (bacharelato) e o período mínimo de integralização dos mesmos. Nesse sentido, o Parecer do CNE/CES nº 210 de 08 de julho de 2004 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 de junho de 2007, 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 de janeiro de

1999 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 de fevereiro de 2002, 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 1 de 28 de julho de 2006.

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 extracurriculares e a implantação de procedimentos que favorecem 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 o 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 escrita, objetivando o pleno desenvolvimento da capacidade crítica e criativa necessária à formulação 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 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, do conteúdo crítico, após esse período o aluno pode prosseguir nas áreas específicas ou novamente optar, sem qualquer tipo de interferência ou influência das IES.¹²² 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, sob o argumento 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 UNR 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 formação 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 de saber específico, de acordo com a sua estrutura curricular estabelecida pela instituição. 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 bacharelado o tempo de integração 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

¹²² 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.

suprimiu o vínculo entre a participação espontânea e o benefício em termos avaliativo. As duas últimas versões conservaram essas mudanças e somente ampliaram a abrangência da oferta desse modelo de curso segmentando das universidades para as instituições de ensino superior. Até o momento, como o Projeto de Lei não foi aprovado, esse modelo ainda requer regulamentação. De qualquer modo, é possível verificar que essa inovação há teve início em algumas IES, cujo exemplo mais emblemático é a Fundação Universitária Federal do ABC (FUABC), criada pela Lei nº 11.145 de 26 de julho de 2005, 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 Européia, que tem como princípios a maior mobilidade e competitividade entre as universidades no bojo da constituição de sistema europeu de educação superior.¹²³

Os dois últimos eixos estruturais da política educacional do governo Lula – expansão e financiamento da educação superior – que compõem o cerne da dissertação, requerem um maior detalhamento e aprofundamento analítico, logo, serão tratados, a seguir, em seções específicas.

3.2.3 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 da campanha sobre a educação que a baixa escolaridade líquida da educação brasileira permaneceu muito distante da meta de 30% estabelecida pelo PNE. Em concepção oposta ao governo FHC, o diagnóstico é que essa situação agravou-se á medida que houve uma privatização sem planejamento traduzida no acelerado aumento proporcional da rede privada,¹²⁴ intensificada pela diferenciação institucional e a transformação das IES em universidades de ensino, combinada à insuperável

¹²³ 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, 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.

¹²⁴ 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.

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 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 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 sistemática 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 do processo da política pública do governo Lula que já foram examinados. Por sua vez, atendendo a reivindicação dos atores estatistas, em visão oposto 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 de noturnos, para os 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 em termos educacionais e o incremento de vagas via cursos noturnos também retornaram á agenda da política pública, por não terem se transformado em ação estatal efetiva. A novidade reside na ascensão do segmento federal alçado á figura de protagonista do processo expansivo,¹²⁵ de modo que a agenda governamental do governo Lula, focada em benefícios 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 particularmente 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 mesmo instrumentos estudados no capítulo anterior, com intuito de analisar em que medida houve ruptura e/ou continuidade da concepção, na formulação e na concretização da política educacional (*policy*). É possível desmembrar a agenda governamental focada em benefícios 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 tange 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 seqüência do texto cada dos tópicos será discutido, levando 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 à 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 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,

¹²⁵ No documento do MEC intitulado “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” 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 alçada da União. Este ponto não será tratado, pois foge do escopo da dissertação.

foram formuladas e implementadas três novas modalidades de cursos: seqüencial, tecnológica 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 diversificação da oferta conduzida pelo segmento particular, uma vez que a democratização do acesso não havia se concretizado. Esta 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 ingresso no seletivo grupo de pessoas com nível superior. Qualquer tentativa de interrupção dessa trajetória, certamente, encontraria grande resistência de ambos.

Quanto aos cursos seqüenciais, a única alteração foi proveniente do Projeto de Lei nº 2.416/0, 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 seqüencial 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 do estudante 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 seqüenciais por campo de 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 a expedição de diploma para esta modalidade ocorreria até a data da publicação da lei. Nas duas últimas, este trecho foi suprimido.

Ainda no âmbito dos cursos de curta duração, os cursos tecnológicos, que já haviam sido diferenciados pelo governo FHC em relação aos seqüenciais, 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 implementação e manutenção. Por sua vez, no governo em tela a idéia 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 do segmento federal, em especial, o Decreto nº 5.224, de 1 de outubro de 2004 que dispôs sobre a organização exclusiva dos CEFETs.¹²⁶

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 à elaboração de Catálogo de Cursos Superiores de Tecnologia prevista no Decreto nº 5.773, 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 acessória pedagógica, utilizando-se de materiais instrucionais e de avaliação adequadas. O documento enfatizou ainda que 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 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 preocupações 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,¹²⁷ os níveis e modalidades educacionais que poderiam ofertar o ensino não presencial,¹²⁸ que estes

¹²⁶ A legislação foi aperfeiçada nesse entido pelo Decreto n/ 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 à Universidades Federais nos Estados e Distrito Deferal para formação de recursos humanos, difusão de conhecimento científicos e tecnológicos com suporte à produção local.

¹²⁷ “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 studentis; II – estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; III- defesa de trabalhos de conclusão, quando previstas na legislação pertinente; e IV – atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.” (Brasil, 2005, p. 94).

¹²⁸ “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 – a 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,

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 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 congênera presencial foi exclusiva, assim como o regime de colaboração, já que se definiu que oferta de cursos superiores à distância deveria observar a legislação, 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, seqüenciais 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 a distancia, 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 pelo eu 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)

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).

comunitárias; c) confessionais; d) filantrópicas. No entanto, essa classificação sofreu sensível mudança nos anteprojotos 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 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 projeto de Lei não foi transformado em jurídica manteve-se a classificação constante da CDB/96.

Contudo, o cerne da política expansiva, um dos compromissos básicos do candidato á Presidência, residia na “*expansão significativa de vagas no ensino superior, em especial no setor público e em cursos noturnos*”, (PT, 2000, p.24). em concepção oposta a seu antecessor, a alternativa pública na condução do processo de incremento de vagas reapareceu uma primeira versão do anteprojeto de lei, como um dos objetivo centrais, prevendo-se:

a expansão da rede pública de instituições de educação superior, pela criação de universidades, centros e faculdades, e pelo aumento da oferta de vagas, de modo a garantir a igualdade de oportunidade 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 o projeto político/eleitoral, era alterar o crescimento de vagas estatais ao parâmetro proporcional que havia sido suprimido do PNE 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. 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 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, na qual ficou evidente o intuito do governo de coibir a expansão desse modelo institucional. Neste constou a proibição expressa de se constituírem novos 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 estabeleceu 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 de mestrado ou doutorado, desconsiderando-se o conteúdo bem mais restrito 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 suspensão, a tônica passou a ser de nova frouxidão regulatória para essas instituições, sob os protestos dos atores representantes da comunidade acadêmica federal e sob 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.

Do 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 conhecimento vinculado ao processo produtivo. A proposta, na linha oposta dos Institutos Tecnológicos Privados originados no governo anterior, era que seus cursos profissionais formariam profissionais, humanística ampla, com ênfase na aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos na implementação de soluções e de inovações produtivistas, tanto vinculados à indústria como através de suas próprias iniciativas empreendedoras.

O protagonismo das universidades públicas, 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 genéricos da educação superior. Apesar disto, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão foi preservada para as universidades, mantendo-se o teor da legislação 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 Extensão fase I, com forte caráter de interiorização das universidades, teve seu início em 2003 e o prazo para as conclusões é 2010. Por meio dele, foram realizadas concursos públicos para provimento de 7.668 novas vagas para docentes e 4.717 vagas para técnicos administrativos. A política de incremento de vagas tomou novo formato na segunda gestão 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 investimento.

No bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),¹²⁹ 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).

¹²⁹ 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.

Neste sentido, o incremento de vagas seria realizado, por um lado, pela melhoria, sobretudo, de dois indicadores específicos: a elevação gradual da taxa de inclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento¹³⁰ e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito,¹³¹ 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 tempo, atender a 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 crédito, 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 sobre a ênfase na expansão por meio de vagas públicas, como era de se esperar, foi polarizado, entre aqueles contrários à iniciativa governamental, como AMBES, 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 principal interlocutora do governo federal tanto durante a elaboração do programa como na interface junto as 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.

Por sua vez, o ANDES-SN 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 estabilização das instituições privadas. Na avaliação da 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

¹³⁰ 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 total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição cinco anos antes.

¹³¹ A meta de 18 alunos por professor diz respeito à oferta esperada de vagas nos cursos de graduação presenciais em função das dimensões do corpo docente ajustado.

desconsiderou que professor não apenas atende á 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 distancias geográficas e as **desigualdades regionais**. Este foi o terceiro aspecto da política de expansão da educação superior. O combate á 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 resultado 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 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. Essa posição contrastou com a do governo anterior, que, apesar de apresentar no conteúdo retórico da plataforma eleitoral o combate às desigualdades regionais, não conseguiu traduzi-la mudanças 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 **cursos 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 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

curso noturno, nos próximos oito anos. Embora na primeira versão do anteprojeto, determinou-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, reformulou-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 eleitora 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 econômica, 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 preocupasse com a ociosidade 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 mudanças legislativa ou implementação efetiva nem se preocupou em definir um parâmetro quantitativo. Já na 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 intuito de reduzir a taxa de evasão, ocupar vagas ociosas, e ao mesmo tempo, aumentar 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 idéia central assemelhou-se à perspectiva 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 ínterim, 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 de 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 do processo seletivo, cuja previsão tinha que constar do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) ou Plano de Desenvolvimento Gerencial (PDG) de cada uma delas, sendo que os resultados do ENEM deveriam ser elevados 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 o 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, obrigatório, em qualquer de suas modalidades, a partir da vigência da Lei, situação que ainda não se concretizou. 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 classificação em processo seletivo definido pela IES. Com o intuito de proporcionar 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 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 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.

No segundo mandato do governo Lula, 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.¹³² Em 2010, o Ministério da Educação (MEC) apresentou uma proposta de reformulação do ENEM e sua utilização como forma de seleção unificada nos processos seletivos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). No que tange ao novo ENEM, este é composto por testes de rendimento (provas) em quatro áreas do conhecimento humano, a saber: a) linguagens, códigos e suas tecnologias (incluindo redação); b) ciências humanas e suas tecnologias; c) ciências da natureza e suas tecnologias; e d) matemática e suas tecnologias. Cada grupo de testes será composto por 45 itens de múltipla escolha, aplicados em dois dias, constituindo, assim, um conjunto de 180 itens. A redação deverá ser feita em língua portuguesa e estruturada na forma de texto em prosa do tipo dissertativo-argumentativo, a partir de um tema de ordem social, científica, cultural ou política.

A utilização do novo ENEM como forma de seleção unificada nos processos seletivos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) tem como principais objetivos democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio. Nesse âmbito há que esclarecer que as IFES possuem autonomia e, como tal, poderão optar entre quatro possibilidades de utilização do novo ENEM como processo seletivo, a saber: i) Como fase única, com o sistema de seleção unificada, informatizado e on-line; ii) Como primeira fase; iii) Combinado com o vestibular da instituição; iv) Como fase única para as vagas remanescentes do vestibular.

Nesse âmbito, foi criado o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que é um sistema informatizado, gerenciado pelo MEC, por meio do qual as IFES participantes selecionarão novos estudantes exclusivamente pela nota obtida no ENEM de 2009.

O segundo mecanismo de acesso á 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 á educação superior, o governo FHC

¹³² Ver a este respeito: Portaria n° 109, de 27 de maio de 2009, inclusive, quando á isenção da taxa de inscrição no ENEM.

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 programa teve início com o apoio a Projetos Inovadores de Cursos (PIC) em experiências pilotos ao longo de 2002, no formato de cursinhos pré-vestibulares, e disseminou-se ao longo do governo Lula respaldando por uma reforma administrativa no MEC que deu origem à Secretária 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.¹³³ 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 da escola pública. Associado a essa medida, prevista, 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 no mínimo de 50% por processo seletivo para alunos que cursarem integralmente o ensino médio em escolas públicas, o texto definiu que essa proporção deveria ser estendida, de forma gradual, por curso.¹³⁴ 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.¹³⁵

¹³³ 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, 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.

¹³⁴ 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).

¹³⁵ A sugestão contida no documento era que tal diferencial poderia ser decrescente ao longo dos anos, partindo-se de 20% nos dois 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 de abril de 2004, 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 tramite foi demasiado longo, sendo o Projeto de lei 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 á adoção de políticas afirmativas, apesar das ressalvas feitas no ingresso; por sua vez, o ANDES-SN reconheceu 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.

No anteprojeto 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 reservas de vagas, ou seja, em cada seleção nos cursos de graduação nas IFES, no mínimo, 50% de suas vagas seriam reservadas as 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 o 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, o documento estabelecia que estas deveriam ser preenchidas por estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Fixou-se o prazo de máximo de dez anos para que as IES se adequassem a essa proporcionalidade nos seus cursos de graduação. Nos moldes 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 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 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 política afirmativa 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 cursarem o ensino médio completo em escola pública ou como bolsista integrais de escola privadas, contemplando ainda ações afirmativas aos portadores de deficiência 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 em 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.

3.2.4 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 votos 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. Nesse 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 à 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 do 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 indivíduo 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 pela 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 persistia a despeito dos altos valores de mensalidades escolares.

A fim de facilitar a análise comparativa do sétimo e último eixo da política pública entre 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) direcionamento de recursos às IES privadas. Quanto à demanda estudantil, quatro mecanismos apareceram na agenda governamental: a) gratuidade e a assistência estudantil como instrumento de financiamento á

demanda pelo segmento federal; b) concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo aos alunos matriculados em instituições particulares. Na seqüência 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 dos atores sociais e governamentais de aprovação e/ou desaprovação mediante o prolongamento e/ou transformação.

Quanto ao direcionamento de recursos federais às 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 interesses 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 IES 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 dois governantes, a racionalização administrativa também 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 transferências 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 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 sub-vinculação, instituído especificamente para dar condições financeiras para a expansão, a inovação e a gestão eficaz das instituições. Previa-se a adoção de um compromisso contrapartida de qualidade, inclusão e aumento da oferta 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 da 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.¹³⁶

No âmbito do REUNI, os planos de reestruturação apresentados pelas universidades federais e aprovados pelo MEC estabeleceram, por outro lado, meta de redução de gastos por aluno, por outro lado, 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 em um acréscimo ao aporte no orçamento de custeio e pessoal 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

¹³⁶ Consultar a Este respeito: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Reuni 2008.

foi garantida pelo MEC a partir do ano 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 R\$ 2 bilhões.

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 buscarem fontes privada 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 estas ficariam subordinadas a esse estatuto legal e seriam descredenciadas pelo Ministério da Educação e pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, que fixariam um prazo para a revisão das relações das instituições mantidas com suas fundações de apoio quanto aos convênios, contratos, acordos e ajustes com estas firmados.

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 fixadas.¹³⁷ 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, 2005, 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 de reforma foi superada por legislação avulsa. O Decreto N° 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.¹³⁸

Ainda que houvesse consenso entre atores vinculados à continuidade 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 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 favoráveis a esse tipo de instituições 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 para os 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 do regramento necessário à obtenção dos “títulos” de sem finalidade lucrativa ou filantropia, inclusive, determinou-se que a oferta deveria ser gratuita nessas últimas. A intenção daquele governo era, por um lado,

¹³⁷ De acordo com o “Art. 2° da Lei no 8.958, de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido de dois parágrafos com a seguinte redação: § 1° 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 – Demonstração 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. § 2° As fundações de apoio que descumprirem as condições estabelecidas no parágrafo anterior poderão ser descredenciadas a qualquer tempo.” (Anteprojeto de lei da Reforma da Educação Superior. 2ª versão, de 30/05/2005).

¹³⁸ Consultar Portarias Interministeriais n/ 3.185 de 14 de setembro de 2004 e n° 475 de 14 de abril de 2008.

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 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 ABMEES e da ABRUC gerou reações de ambas, cujo resultado 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, 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. Por isso, o documento do MEC (2004) subsidiário à reforma admitiu que o Estado brasileiro subvencione o segmento, basicamente através de desoneração tributária, mas afirmou que este dispositivo é legítimo, desde que 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.¹³⁹ Os requisitos, no entanto, ainda são válidos, uma vez que até o momento, a última versão permanece no Plenário da Câmara aguardando apreciação.

¹³⁹ Prevê-se a modificação da Lei n° 9.532, de 10 de dezembro de 1997, cujo teor se atém a legislação tributária federal. De acordo com o art. 67 (da 2ª versão do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior), ratificado pelo art. 63 (da 3ª versão do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior), o teor é o seguinte: “O art. 12 da lei n° 9.532, de 10/12/1997, 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 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 contatos 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, controladores, controladas e colegiadas e seus respectivos sócios e administradores.” (normas Regulamentadoras).

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 aos estabelecimentos particulares já existentes. Além disso, pretendia-se, corroborando com a preocupação do governo anterior, impor para as entidades filantrópicas a efetiva destinação de 20% de gratuidade através do programa.¹⁴⁰ 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 da integração Social (PIS).¹⁴¹

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 de 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 seqüenciais 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 o 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

¹⁴⁰ Ver a este respeito Exposição de Motivos de Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional.

¹⁴¹ A partir da promulgação da lei nº 11.128 de 28/06/2005, o contrato de adesão passou a ser firmado pela mantenedora e não mais pelo estabelecimento mantido.

filantrópicas – sendo que as últimas são isentas ainda da Contribuição patronal para a Previdência Social (INSS). A Figura 2 explicita-se 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.

Figura 2: Alíquota e Base de cálculo dos Tributos por categorias de IES

Tributos	Com Fins Lucrativos		Sem Fins Lucrativos			
			Confissional/Comunitária		Filantrópica	
	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI	Atual	ROUNI
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 (Patrona)	20% x Folha	20% x Folha	20 x Folha	20% x Folha	-	-

Fonte: Legislação federal. Elaboração própria.

As informações revelam que as instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos, já que estão isentos, 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 conseqüência, 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 entre os municípios. 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 dispostos a deixar o status de entidade de assistência social para se tornarem instituições com fins lucrativos.¹⁴² Ainda assim, a norma jurídica deu uma chance para as instituições filantrópicas que haviam perdido tal condições e 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.

Feito o mapeamento da política pública formulada e concretizada ao longo dos dois mandatos presidenciais de Lula, com seus desdobramentos quanto ao financiamento federal 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, mais 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 do seu antecessor: 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 intitulada “Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002”. Nela se criticava o caráter etilista

¹⁴² 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, 01/10/2004. 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.

do alunado do segmento público, cujo gasto per capita crescente estava associado à gratuidade. A respeito da crítica severa acerca do modelo das IFES, não constava no documento qualquer questão explícita em prol do ensino pago.

Apesar da interferência da pasta econômica, é importante enfatizar que dentre os compromissos básicos do programa estava à 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 ANDIFES restringia a ausência de pagamento à universidade federal e ao estabelecimento 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, se aproximado do conceito mais abrangente de gratuidade defendido pelo UNE e pelo ANDES-SN, as quais repudiam qualquer cobrança realizada no segmento federal. O CRUB mais uma vez omitiu-se sobre o tema na sua proposta alternativa à reforma. Como o projeto não foi aprovado, o ensino pago para os cursos de pós-graduação *lato sensu* permaneceu em vigência.

O segundo mecanismo destinava-se a promover **assistência estudantil** ao segmento federal. Ao longo da gestão de FHC, este fixou 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 ao nível superior através de ações afirmativas das IFES. Mo entanto, 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 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 “Primeira Emprego Acadêmico”. Este envolvia a celebração de contratos de trabalho em atividades de extensão, na mesma IES freqüentada pelo estudante. A instituição federal, em contrapartida, receberia uma subvenção econômica com recursos orçamentárias do Ministério do Trabalho e Emprego. Ademais se determinava 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 oportunidade e permanência nas IES 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. A UNE foi contaria ao uso da bolsa trabalho como política de assistência e defendeu uma política universal para cobrir uma série de serviços básicos relativos á vida acadêmica, sugerindo a alocação de 4% dos recursos vinculados.

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” 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 acadêmica-ciêntífica 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 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 permaneceu 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 dezembro de 2007, o Programa nacional de Assistência Estudantil (PNAES). As IFES participantes do programa devem prestar contas, sob o formato de Compromisso Social para recebimentos de verbas orçamentárias, sendo que seus alunos passaram a contar com auxílio para alimentação, transporte, moradia, apoio pedagógico, inclusão social, 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**. Esta não foi a 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 o programa de governo (PT, 2003) 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 a educação, 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 privada em troca de renúncia fiscal concedida pelo governo federal a essas instituições. Em outras palavras, a permanência 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 à 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.¹⁴³ 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.¹⁴⁴ 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 salários-mínimos por meio da oferta de bolsas parciais, cuja diferença paga deveria compor a receita da instituição de ensino, sob a pena de comprometer a saúde financeira desta (ABMES, 2004).¹⁴⁵

Por sua vez, a ABRUC – representante das universidades e centros universitários filantrópicas, comunitárias e confessionais – teve uma atuação mais discreta e, inclusive, não participou do conjunto dos signatários que se manifestaram de forma direta junto ao MEC.¹⁴⁶ 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 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 2 de junho de 2004, 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

¹⁴³ Matérias pagas por estas associações foram veiculadas nos principais jornais de circulação do País em apoio ao Programa. PROGRAMA Universidade para Todos – PROUNI e a Inclusão Social. Folha de São Paulo, São Paulo: 28 de fevereiro de 2005. Caderno A; seção Opinião, p. 3.

¹⁴⁴ As cartas enviadas pela ABMES ao MEC podem ser encontradas no site da organização: www.abmes.org.br

¹⁴⁵ Esta carta foi reiterada por uma Carta Aberta ao Presidente da República em 14/04/2004, 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, ABMES explicitou que sua estratégia de atuação residia na participação ativa nas discussões do anteprojeto de lei do PROUNI em diversos níveis: no interior da própria associação, com os interlocutores do MEC e no Congresso Nacional.

¹⁴⁶ 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 à opinião pública. Na sua página na internet, não há qualquer manifestação do posicionamento do ator em relação à política educacional.

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.¹⁴⁷

O ANDES-SN e a ANDIFES foram radicalmente contrários 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) 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 censurou também a possibilidade de oferta de vagas em cursos seqüenciais, considerados “*aligeirados, sem um mínimo de consistência e coerência interna*”. (ANDES, 2004, p. 56).¹⁴⁸

Nesta linha de argumentação, a segunda entidade criticou o que considerava como “compra de vagas” pelo MEC. “*O estado brasileiro despense hoje mais recursos com o programa de Financiamento Estudantil (Fies) do que com o custeio de suas 54 instituições federal de ensino superior*”, protestou o Conselho da ANDIFES em deliberação, anterior à apresentação do projeto de lei do Congresso Nacional. Segundo a entidade, a incoerência estava no discurso do governo federal sobre a escassez de recursos para justificar a redução 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.¹⁴⁹ 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

¹⁴⁷ Sobre a visão da ABRUC a respeito do PROUNI, consultar: Comunitárias (2004). Uma das emendas parlamentares ao Projeto de Lei propunha a gradação do percentual de bolsas, porém, não foi incorporada à Medida Provisória.

¹⁴⁸ 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.”

¹⁴⁹ Ver a este respeito: a deliberação do Conselho Pleno da ANDIFES, reunião realizada em 18/03/2004, anterior a divulgação do Projeto de Lei no site www.andifes.org.br

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 seqüenciais de formação específica.¹⁵⁰ 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 afirmativas aos alunos auto declarados negros e indígenas, cujo parâmetro è o percentual da população de pretos, pardos e indígenas nas respectivas Unidades da Federação, de acordo com o último censo do IBGE.

A Medida Provisória alterou de maneira substancial os critérios para concessão de bolsas de estudos, em grande parte, sob a pressão da ABRUC.¹⁵¹ 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.¹⁵² Novamente, o público alvo foi ampliado, de modo a incluir na condição de bolsistas integrais aos 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 aos professores da rede pública, o texto da Medida Provisória foi mais específico, na

¹⁵⁰ 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 curços 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 presume que o PROUNI se destinaria apenas aqueles presenciais.

¹⁵¹ 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).

¹⁵² No texto da Medida Provisória, o critério de renda calculado em salários mínimos foi alterado no caso de concessão de bolsas 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.

medida em que este somente poderia se candidatar aos cursos de licenciatura e de pedagogia, independente da condição social do docente.¹⁵³

A proporcionalidade de bolsistas e pagantes para IES não lucrativas foi modificada. Além da relação de uma bolsa integral para nove estudantes, passou a existir a possibilidade limitada às IES sem fins lucrativos de ofertar uma bolsa integral para dezenove pagantes, adicionando-se bolsas parciais de 50% até o equivalente a 10% de receita anual efetivamente recebida.¹⁵⁴

Para as entidades beneficentes, a Medida Provisória também foi mais generosa, ao determinar a mesma proporção das demais, de uma bolsa integral para nove alunos pagantes, desde que respeitado o mínimo de 20% de sua receita bruta¹⁵⁵ composta, outrossim, por bolsas de 50% e programas de assistência social.¹⁵⁶

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 emblemáticas:

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 bem diferente do que foi aprovado na medida provisória. A medida provisória é um retrocesso em relação ao conteúdo do projeto inicial (UNE, 2004).

A crítica severa teve origem no ANDES-SN. O sindicato afirmou que os três objetivos do programa mencionados anteriormente não serão alcançados pela medida Provisória, já que esta permitiu a redução da contrapartida das privadas diante da gigante 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, 2004). Um dos pontos mais graves da medida provisória, segundo o sindicato docente, era possibilidade

¹⁵³ O art. 2º do Decreto 5.245 de 15/10/2004 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.

¹⁵⁴ 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. Mensagem nº 575 de 2004 que acompanhou a Medida Provisória.

¹⁵⁵ 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 integrantes ao ativo imobilizado e de doações particulares, desde que respeitadas às 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.

¹⁵⁶ Vale ressaltar que o art. 4º do Decreto nº 5.245 de 15/10/2004 definiu que era o cômputo do número de bolsas integrais seriam excluídos dos alunos pagantes aqueles beneficiários de bolsas parciais de 50% do PROUNI.

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.

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.¹⁵⁷ Isto fica claro no seminário promovido pela entidade, cujo tema foi PROUNI, quatro dias após a divulgação da Medida Provisória, com a presença do então Secretário Executivo do MEC, Fernando Haddad. O ator governamental mostrou-se aberto ao diálogo e a esclarecimento 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.

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 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

¹⁵⁷ De acordo com a associação, houve uma reunião no dia 11/08/04, anterior à divulgação da Medida Provisória, 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.

pedagogia, normal superior ou licenciatura. Dessa forma, a Lei aperfeiçoou os documentos anteriores e foi coerente com o estabelecimento 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 lucrativas). Estabeleceu-se uma regra de transição que, durante a vigência do ano 2005, valem aquelas definidas PA Medida Provisória 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 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 quantidade adicionais de bolsas parciais (50% e 25%) até atingir 8,5% da receita bruta.¹⁵⁸

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 Medida provisória, 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 salários mínimos e a segunda até três salários mínimos.

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.¹⁵⁹ A tramitação no Congresso Nacional refletiu o jogo político, no qual

¹⁵⁸ A Medida Provisória nº 213/2004 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 Medida Provisória.

¹⁵⁹ Em investida 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 barganha que o governo federal criasse um Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) a fim de regularizar os débitos de seus associados 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.

o MEC teve que ceder para acomodar os interesses das IES privadas, mas esses atores não foram plenamente atendidos.

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 concedido com recursos orçamentários do Ministério da Educação.

A bolsa permanência foi regulamentada pela Portaria nº 569, de 23 de fevereiro de 2006 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 seis semestres de duração e carga horária igual ou superior a 6 horas diárias. Além disso, a portaria limitou os cursos os quais estudantes poderiam ser contemplados. São eles: agronomia, ciências da computação, enfermagem, 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 federais? A questão soa ingênua aos olhos dos que defendem o atual modelo de controle das finanças públicas baseado no superávit primário.¹⁶⁰ Afinal, não se cogita em contrariar a atual logística de ação do setor público e, além do mais, o programa atende aos interesses do setor privado, em evitar possível (inevitável?) queima de capital no setor decorrente de 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.¹⁶¹ No capítulo V, será realizado um exercício hipotético como tentativa de quantificar o impacto do PROUNI nos três tipos de IES. Nesse capítulo encontram-se demais informações sobre o programa como o tamanho dos benefícios fiscal, quantidade e distribuição das bolsas.

¹⁶⁰ Sobre a lógica das finanças públicas baseada no superávit primário e sua relação com a renúncia fiscal no governo Lula consultar: Lopreato, F. L. C. As finanças públicas em questão. Política Econômica em Foco, Campinas, nº 3, vol. 1, mar. 2005.

¹⁶¹ 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%.

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 Paulo¹⁶² e ao que tudo indica na PUC do Rio de Janeiro com o intuito de captar a percepção dos beneficiários sobre o programa chegam à mesma conclusão. Esse pese as dificuldades enfrentadas, a “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 empréstimo para pagamento das mensalidades. 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 definidas no PNE foi vetada em virtude da interferência dos atores das pastas econômicas.

O governo Lula retornou essa questão na sua plataforma política quando propôs substituir o modelo 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.¹⁶³

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

¹⁶² A proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 277/08 foi aprovada e transformada em Emenda Constitucional (EC) n° 59/59 que dispõe sobre a extinção da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para educação. Com o fim da DRU, segundo informações do MEC, haverá cerca de R\$ 9 bilhões a mais 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.

¹⁶³ Ver a este respeito: Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002. Brasília, 2003.

celebrados a partir de 1 de julho de 2006.¹⁶⁴ Essa diferenciação teve como intuito priorizar à formação de professores e de tecnólogos.

A inovação do financiamento estudantil deu-se pela articulação entre os dois instrumentos, ou seja, a legislação procurou criar laços e 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 critério 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 Medida Provisória, mas fez questão de especificar que a prioridade de acesso ao FIES seria para as instituições “de direito privado”¹⁶⁵. 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 n° 2.729, de 8 de agosto de 2005, que dispõe 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 n° 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.

O período compreendido pelo primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi marcado por um modelo de crescimento moderado, taxas de juros elevados, câmbio apreciado e alto superávit. A política fiscal vigente – traço de continuidade em relação aos dois mandatos de FHC – necessitava de manter a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e, ainda havia a pretensão explícita da equipe econômica em ampliar seu percentual.

¹⁶⁴ Consultar: resolução n° 315 de 13/10/2006 do Banco Central do Brasil sobre o FIES.

¹⁶⁵ Conforme estabelecido pelo inciso II do art. 19 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e art. 7° da lei n° 9.131 de 24 de dezembro de 1995, incluído pela Lei n° 9.870, de 23 de novembro de 1999.

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 investimentos, 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 atrelado constitucional de uma meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, bem como a extinção da DRU 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 construtivos da política educacional edificados durante a gestão de FHC, mas, sobretudo, nos nexos e nas interfaces junto aos dois eixos centrais da dissertação – a expansão e o financiamento da educação superior – há inúmeras evidências da perenidade no processo decisório. Um primeiro exemplo é a autonomia. 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 a concretização.

A política de flexibilização curricular foi um elemento explícito de continuidade, tanto na concepção como na concretização. Já a formação dos 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 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 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 estimulados 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, 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 subvinculação, 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 dissertação 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 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 se 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 de crédito estudantil como medida

complementar. Em outras palavras, asseguravam-se recursos indiretos ou empréstimos, a custos bem mais baixos. Não é a toa que os atores das pastas econômicas foram defensores incondicionais do programa. A tríplice aliança entre 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 despendidos 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 á 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 aceso e da permanência, mas também, a redução das desigualdades educacionais, a ocupação de vagas ociosas nos cursos noturnos, dois aspectos das políticas de expansão que vinham sendo relegados ao segundo plano.

No âmbito do REUNI, essa ruptura torna-se mais evidente à medida que são criticadas as 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 Plano Nacional de Assistência Estudantil (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 pensando a expansão da educação superior no País, com o Estado se lançando novamente como protagonista das principais ações na área.

4 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EXPANSÃO PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR (1995 – 2010)

Este capítulo analisa os dados físicos do sistema de educação superior durante o período compreendido entre 1995 e 2010, procurando explicar 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 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 2010.¹⁶⁶ 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 brasileira, entre 1960 a 1994, de modo a evidenciar a formação 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 oito anos do governo Lula, estabelecendo-se

¹⁶⁶ O Escopo de análise concentra-se no segmento federal e no segmento privado e 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, bem como à oferta educacional oficial. Os dados 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 integrantes não serão analisada separadamente.

a comparação entre as duas gestões quanto ao padrão de crescimento vigente, e, portanto, seus elementos de continuidade e ruptura.¹⁶⁷

4.1 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. Portanto, faz-se necessária uma ligeira digressão com o intuito de delinear a dimensão adquirida por este sistema no período em questão.

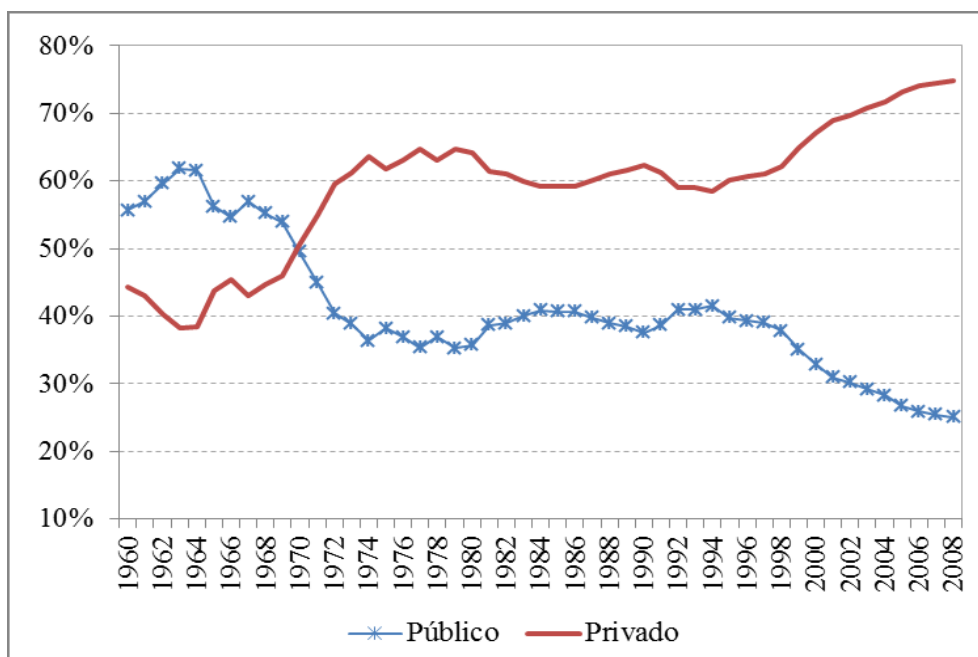
Em 1960, quando a educação superior não chegava a 10.000 alunos, aconteceu um primeiro surto expansivo de matrículas, entre 1960 a 1967, cujo crescimento médio foi de 12.5% a.a. As taxas de crescimento nos segmentos público e privado foram semelhantes, com leve predomínio do primeiro, inclusive, em termos relativos. Na época, o fato histórico mais marcante foi, sem dúvida, a Reforma Universitária que teve origem em 1968 durante o regime ditatorial militar. Entre 1968 e 1974, o ciclo expansivo foi bem mais intenso impulsionado pelo governo federal e embalado pelo regime 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 1 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 desaceleração das taxas de crescimento de ambas as redes associada ao arrefecimento do boom econômico, refletiu no acréscimo anual em torno de 7%. Já entre 1980 e 1994,¹⁶⁸ o 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

¹⁶⁷ As taxas de crescimento foram anualizadas de modo a permitir a comparação entre períodos diferentes. Destaca-se que os dados do ano 1994 foram usados apenas para propiciar o cálculo da taxa de crescimento ocorrida no primeiro ano do governo FHC.

¹⁶⁸ A época foi demasiado turbulenta, uma vez que foi marcada pela instabilidade econômica com baixo crescimento e pelo retorno inflacionário, bem como pela crise da dívida e pelo Plano Collor.

continuou crescendo a taxas módicas. Portanto, não é exagero dizer que o traço distinto desse último período foi à estagnação da educação superior, marcada pelo crescimento negativo de sua rede predominante.

Gráfico 1: Participação das matrículas de graduação presencial na Educação Superior segundo categoria administrativa



Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP.

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 particular. 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 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.¹⁶⁹

A seguir, o texto procura compreender a trajetória da educação superior ocorrida ao longo do mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no que diz respeito à expansão da oferta e ao

¹⁶⁹ 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 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 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, M. 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. 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 dissertação a faixa etária ficou delimitada entre 18 a 24 anos.

acesso à demanda tanto nas instituições Federais (IFES) como em suas congêneres particulares (IES).

4.2 Expansão no governo FHC (1995 a 2002)

A chegada ao poder de FHC, em 1995, reverteu o quadro de estagnação e deixou a marca de 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 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 taxa anual média de 4,9% a.a., enquanto nos estabelecimentos privados o incremento foi mais que o dobro, 12,3% a.a. Em 1995, os 60,2% 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 (64,9%), e, partir de então, o diferencial foi anualmente ampliado e alcançou, em 2002, a marca de 69,8% dos alunos. Por sua vez, o segmento federal que detinha 20,9% de matrículas no primeiro ano de gestão de FHC perdeu participação e, em 2002, conservou apenas 15,3% do alunado. (Gráfico 1 e Tabela 1).

Tabela 1: Taxas anuais de crescimento da educação superior- Variáveis selecionadas

Categorias Administrativas	Matrículas		Cursos		Instituições		Concluintes	
	1995-2002	2003-2010	1995-2002	2003-2010	1995-2002	2003-2010	1995-2002	2003-2010
Público Federal	4,9%	5,9%	8,6%	10,6%	3,6%	4,2%	6,7%	3,7%
Privado Total	12,3%	6,5%	14,8%	10,2%	11,1%	4,9%	9,1%	9,7%
- Lucrativa*	24,8%	11,6%	28,6%	14,8%	28,9%	6,8%	18,0%	14,7%
- Não Lucrativa*	9,6%	- 0,6%	10,3%	4,0%	- 5,2%	- 3,8%	10,1%	5,0%

Fonte: censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria; *A separação entre IES lucrativa e não lucrativa passou a existir em 1999.

Se a supremacia de matrículas provenientes da iniciativa privada não foi uma novidade, o traço marcante 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.¹⁷⁰ 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 9,6% a.a. e o de capital mercantil a uma taxa média anual de 24,8% a.a. Com isso, em apenas três anos as participações foram invertidas: em 1999, 57,6% dos estudantes estavam em IES não lucrativas e 42,4% dos estudantes estavam 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 oportunidade proporcionada 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

¹⁷⁰ Ver a este respeito o art. 2º do Decreto nº 2.306/92, cujo teor já foi abordado no capítulo 2. A separação entre as IES não lucrativas e lucrativas passou a constar do Censo da Educação Superior 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.

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 8,6% a. a., superando pelo segmento privado, cujo acréscimo foi de 14,8% a.a. O destaque ficou por conta do segmento mercantil, que apresentou, entre 1999 e 2002, um crescimento médio de 28,6% a.a. (Tabela 1).

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 universidades 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 instituições. No entanto, como o restante estava pulverizado em estabelecimentos de pequeno porte, a média do indicador chegou, em 2002, a 12 cursos por instituição.

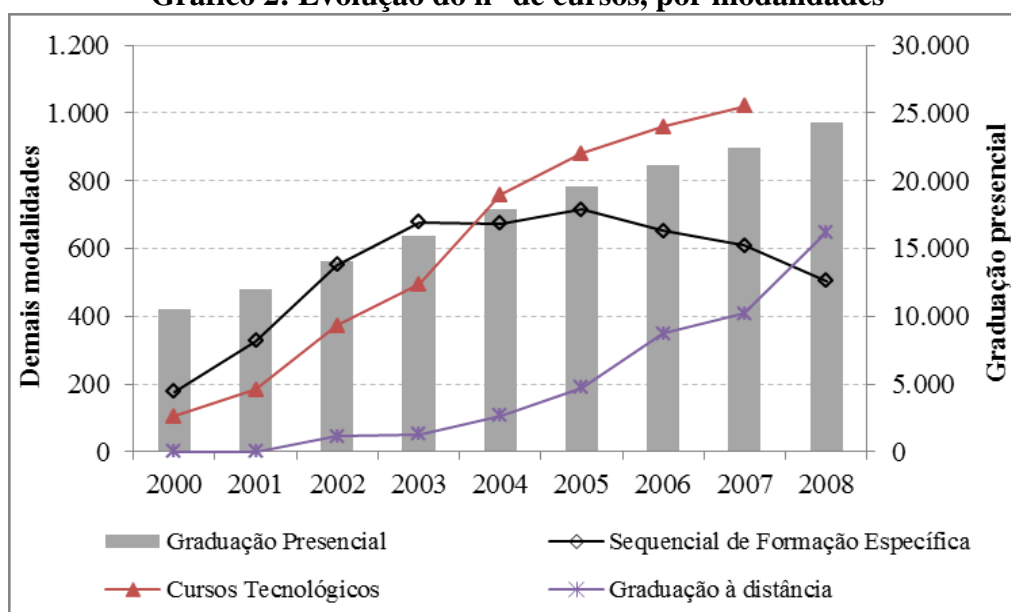
Já o segmento mercantil adotou tripla estratégia. Este conservou a maior parcela dos cursos em estabelecimentos de pequeno porte isolados, ou seja, o crescimento deu-se de modo extensivo, tendo pouco menos de cinco cursos por instituições. Além disso, a autonomia para criação de cursos levou ao crescimento intensivo em escala no pequeno grupo de universidades lucrativas semelhantes ao ocorrido nos outros dois segmentos. Por sua vez, os Centros Universitários lucrativos a deter 14% dos cursos do segmento, porém a escala foi ligeiramente alterada, em torno de 17 cursos por instituições.

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) 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 traduziram em cursos baratos destinados a uma nova demanda composta por estudantes oriundos de famílias mais pobres. Conforme o Gráfico 2, 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 caso, estes representavam ínfimos 4% do total de cursos.¹⁷¹

Gráfico 2: Evolução do n° de cursos, por modalidades*



Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP;

(*) Em 2008, os dados para Centros de Educação Tecnológicos excluem aqueles não federais. Por isso, não foram reportados no gráfico.

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

¹⁷¹ As informações sobre essa forma não tradicional de curso passaram a fazer parte do censo da Educação Superior apenas em 2000. Nos anos de 2009 e 2010, as informações não constam no Censo.

cursos fornecidos pelos Centros de Tecnológicos federais, muito embora, para o número exato torna-se necessário levar em conta a oferta proveniente de outras modalidades institucionais.

¹⁷² 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 2, 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 à distância tiveram crescimento mais brando. Em 2002, havia somente 46 cursos registrados, em qualquer representatividade estatística. ¹⁷³ Vale lembrar ainda que os estudiosos sobre o tema são unânimes em afirmar que os primeiros registros estatísticos sobre ensino a distância eram muito precários e, portanto, poderiam subestimar o crescimento ocorrido no setor.

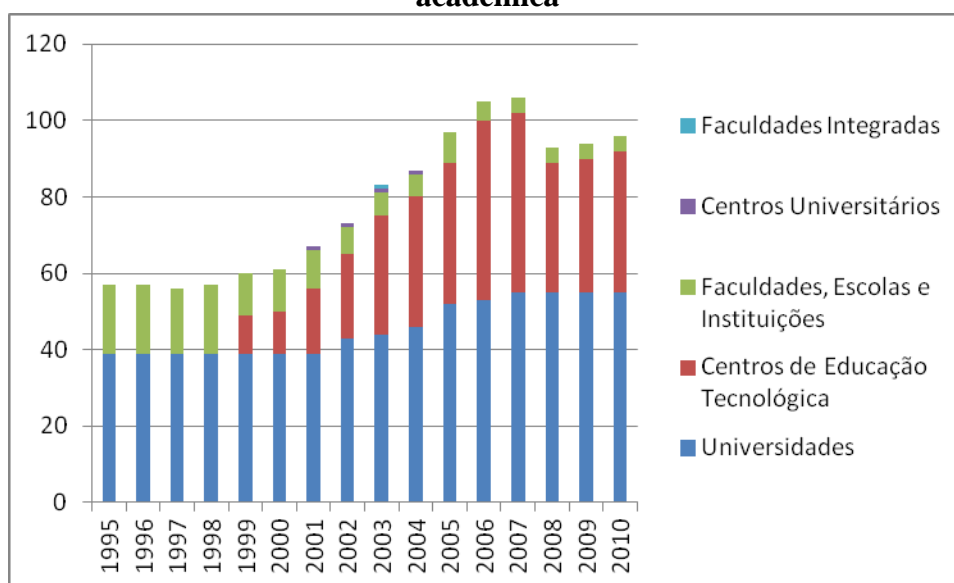
No que tange as instituições, a política pública delineada ao longo dos oito anos defendeu que não havia necessidade de criação de novos estabelecimentos federais, sobretudo universidades, já que sua expansão deveria ocorrer de forma intensiva pelo aumento do número de alunos em sala de aula e pela oferta de cursos noturnos. Em consonância com o discurso, observa-se no Gráfico 3 que o número diminuto de IFES, menos de 80, teve um acréscimo de 3,6% a.a., bem abaixo da evolução das matrículas e cursos (Tabela 1). Em face da ausência de uma política regular de concursos para contratação de professores, de modo a

¹⁷² Para uma análise detalhada sobre o tema, remete-se a análise de Giolo, J. A. Educação tecnológica Superior no Brasil: os números de sua expansão. *Universidade e Mercado de Trabalho. Educação Superior em debate*. Brasília, INEP, nº3, p. 109-134, 2006.

¹⁷³ 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.

repor as aposentadorias deflagradas pela reforma previdenciária,¹⁷⁴ o incremento de docentes foi em torno de 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 instituições para mais de 11.000, assim o indicador aluno/professor em atividades passou de 8, em 1995 para próximo de 12, em 2002, nas universidades federais.

Gráfico 3: Evolução das Instituições federais de educação superior, por organizações acadêmica



Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração Própria.

O conjunto das instituições IFES, além das universidades, engloba as escolas técnicas/tecnológicas, as agropecuárias e os estabelecimentos isolados. Essas instituições de pequeno porte detinham, em média, 1.000 estudantes por instituições. O processo de crescimento deu-se de forma díspar. Os Centros de Tecnologias sofreram acréscimo considerável, conforme demonstrado no Gráfico 3, de 10 para 22 estabelecimentos entre 1999 e 2002, a despeito do óbice legal à criação de novos centros,¹⁷⁵ o que faz supor pela queda das Faculdades, Escolas e Instituições (vulgo 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

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ 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 nº 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”.

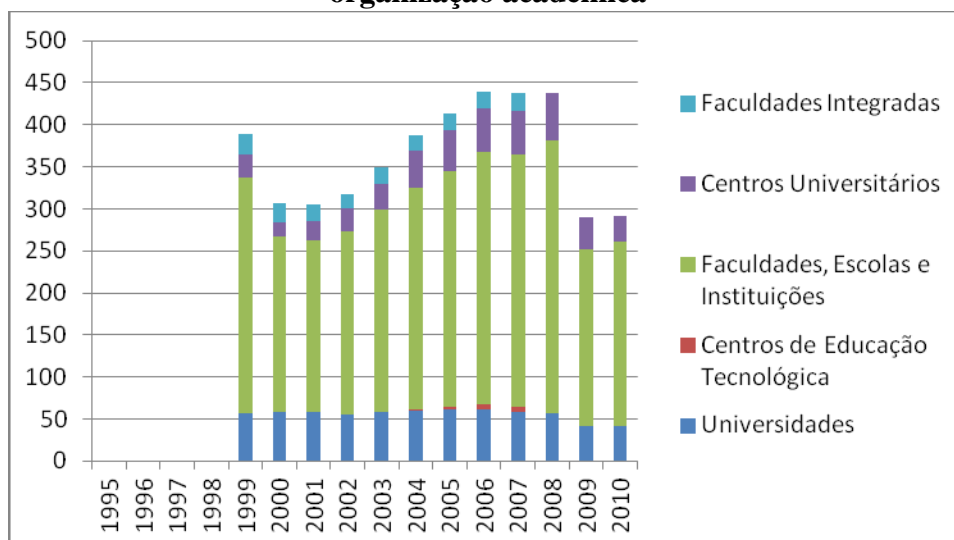
docente superior às universidades, no segundo grupo esse indicador oscilou e chegou, em 2002, a cinco alunos por professor ativo, mas, como esse grupamento tem menor representatividade, pouco influenciou a média do segmento.

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 11,1% a.a. de instituições, entre 1995 a 2002, porém o movimento das duas vertentes mostrou-se bastante divergente (Tabela 1). 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 lucrativas, o Gráfico 4 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 1 que mostram queda média anual de cerca de 5,2% a.a., tendo em vista que uma parcela das IES não lucrativas mudou seu *status* para se configurar juridicamente como empresas educacional. Aquelas que permaneceram confessionais, comunitárias ou filantrópicas, todavia, cresceram em escala e o quadro docente foi ampliado em menor proporção (6,4% a.a.) que a matrículas (9,6% a.a.). As unidades passaram de 11.000, em 1999, para 15.000 estudantes por IES, em 2002 e a relação alunos por docentes teve ligeiro acréscimo de 17 para 18, muito superior, em média, que suas congêneres federais. Observa-se que a redução numérica mais significativa ocorreu nas Faculdades, Escolas e Instituições, 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 pouco superior àqueles observado nas universidades federais.¹⁷⁶

¹⁷⁶ É importante lembrar que a discrepância no indicador número de alunos por professores na ativa sugere uma maior eficiência do segmento privado em relação ao federal, conforme ventilado pelos atores governamentais ao longo dos oito anos da Previdência de FHC. Mo entanto, estes dados escondem o fato que os estabelecimentos isolados privados, ao contrário de seus congêneres federais que não 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 professores a fim de que se leve em conta os estudantes de pós-graduação, bem como a diferença entre estes e os alunos de graduação. Essa questão veio à tona no governo Lula com a criação do REUNI.

Gráfico 4: Evolução das instituições privadas não lucrativas de educação superior por organização acadêmica

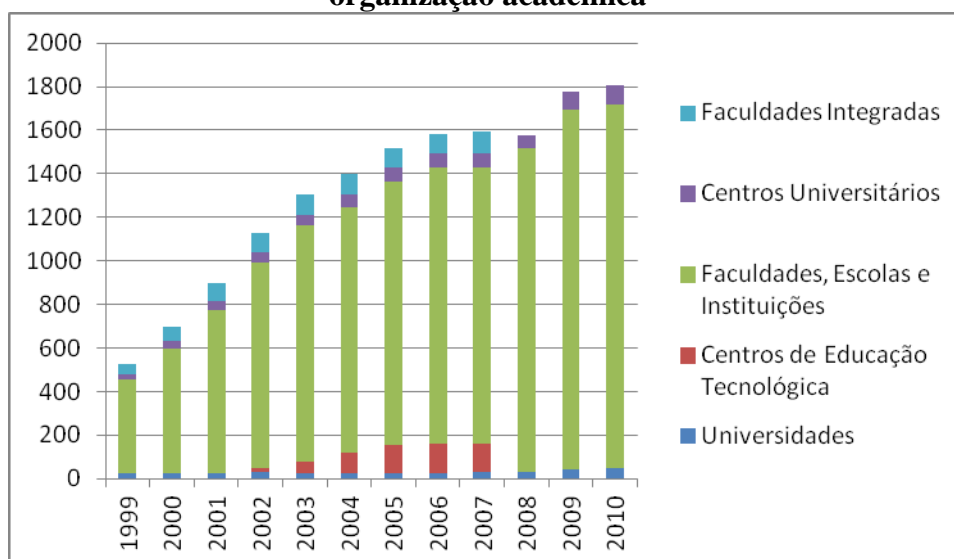


Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

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 5, cuja taxa média foi de 28,9% a.a., movimento mais intenso que a matrículas (24,8% a.a.) e de funções docentes (27,8% a.a.), (Tabela 1). 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 docentes, 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 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, sugiram os primeiros centros 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 aqueles de propriedade da União, enquanto nenhuma entidade sem fins lucrativos foi criada sob esse formato no período (Gráfico 2).¹⁷⁷

¹⁷⁷ Os Centros de Educação Tecnológica somente aparecem no Censo da Educação Superior em 1999.

Gráfico 5: 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 faculdades, escolas e instituições – acrescentou, no bojo do processo de diferenciação institucional, o surgimento dos Centros Universitários, outra novidade oriunda do governo FHC. Esse modelo alternativo surgiu com 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 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 ponto de partida inicial.¹⁷⁸ Os recém-criados centros universitários mercantis (47 instituições) superara, em 2002, o número de universidades federais (43 instituições). Neles observa-se o incremento na escala média para 5.500 alunos por instituições e 18 alunos por professor. O segmento não lucrativo também se aproveitou dessa novidade para conversão de faculdade, escolas e instituições, 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 faculdades, escolas e instituições.

Na conexão entre os eixos de autonomia e qualificação do corpo docente, sobreveio a obrigatoriedade definida pela LDB: a instituição para se credenciar como universidade

¹⁷⁸ É importante lembrar que os Centros Universitários passaram a constar do Censo da Educação apenas a partir de 1999.

deveria ter no mínimo um terço do corpo docente composto por mestres ou doutores,¹⁷⁹ bem como um terço deveria se dedicar integralmente às atividades acadêmicas.¹⁸⁰ Embora as exigências fossem válidas só para estabelecimentos universitários, estas serviram como indicadores de qualidade a serem seguidos pelas demais instituições.

Este cenário, 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 2002.¹⁸¹ 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 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 2 mostra que a parcela de mestres passou de 66,7% para 70,7% em três anos.

Tabela 2: Evolução das funções docentes em exercício e afastadas, por titulação* e categoria Administrativa

Categoria Administrativa	Titulação							
	1999		2002		2008		2010	
	Sem	Com	Sem	Com	Sem	Com	Sem	Com
Público Federal	33,3%	66,7%	29,3%	70,7%	23,8%	76,2%	16%	84%
Lucrativa	63,6%	36,4%	53,1%	46,9%	51,7%	48,3%	48,1%	51,9%
Não Lucrativa	59,4%	40,6%	47,4%	52,6%	39,8%	60,2%	32,3%	67,7%

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 titulação 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

¹⁷⁹ 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 vista 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 infinito e oscilante de casos sem representatividade estatística.

¹⁸⁰ 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 vista à interpretação da mudança legal definida pela LDB/96, os dois primeiros foram agrupados no conjunto de dedicação parcial e o último com dedicação exclusiva.

¹⁸¹ 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 em 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 opostos administrativos ou burocráticos fora do âmbito educacional.

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 46,9% e 52,6% de titulares, respectivamente (Tabela 2). Esse quadro foi reflexo da adaptação do segmento universitário, visto que ambos os segmentos superaram 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.¹⁸²

Tabela 3: Evolução das Funções docentes em exercícios e afastadas, por regime de trabalho e categoria administrativa.

Categoria Administrativa	Regime de Trabalho							
	1999		2002		2008		2010	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral
Público Federal	17,3%	82,7%	15,9%	84,1%	14,2%	85,8%	10,3%	89,7%
Lucrativa	87,6%	12,4%	85,4%	14,6%	82,9%	17,1%	80,2%	19,8%
Não Lucrativa	83,1%	16,9%	81,9%	18,1%	78,9%	21,1%	73%	27%

Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria

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 integral (exclusiva), de 83%, em 1999 para 84,1%, em 2002 (Tabela 3). O resultado derivou-se do elevado peso relativo do segmento privado, em especial o mercantil que detinha parcela muito pequena de professores em dedicação integral, de 12,4%, em 1999 para 14,6%, em 2002.

O segmento não lucrativo, ainda com melhor desempenho, também permaneceu bem baixo do patamar mínimo determinado na LDB, à parcela de professores em dedicação integral era de 16,9%, em 1999 e 18,1%, em 2002. 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 aquela 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.

¹⁸² As matrículas de mestrado cresceram, entre 1995 e 2002, a 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).

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 a região detentora de 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 relevantes 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 populacional, porém a diferenciação foi amenizada à medida que houve o processo expansivo. Como era de se esperar, o reverso da moeda encontra-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**, considerando 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.¹⁸³ A distribuição dos alunos no ensino médio apresentou-se inversa aquela do nível superior, uma

¹⁸³ Os dados sobre o ensino médio foram retirados do Banco de dados Edudatabrasil do INEP estão disponíveis até 2006.

vez que nas redes estaduais e municipais mais de 60% dos alunos frequentavam as aulas à noite. É importante lembrar que as escolas estaduais concentravam a 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/noturno. Por sua vez, na educação superior observa-se que a parcela diminuta 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 de 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, vagas e aos ingressos em três formatos, vestibular, outros processos seletivos (ENEM, Avaliação no ensino médio e outros) e outras formas formais de ingresso. Para o objetivo da dissertação, 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 transferência ou mudanças de curso; ocupação de vagas remanescentes, no caso de reabertura de matrículas, e abertura de vagas vinculadas a acordos internacionais, que não têm correspondência com o sistema educacional brasileiro.¹⁸⁴

A despeito das IES a novas formas de ingresso, 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 UDSM, 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 à criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a partir de 1998, que passou a ser utilizada 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 4: Taxa de crescimento médio anual de candidatos, vagas e ingressos, por categoria administrativa

Categorias Administrativas	Candidatos		Vagas		Ingressos	
	1995-2002	2003-2010	1995-2002	2003-2010	1995-2002	2003-2010
Público Federal	7,9%	9,6%	5,3%	10,9%	6,3%	9,8%
Privado Total	12,1%	4,7%	17,3%	8,9%	15,2%	13,4%
- Lucrativa*	21,5%	10,6%	36,4%	12,7%	25,7%	9,1%
- Não Lucrativa*	6,7%	- 5,3%	14,8%	- 2,9%	9,3%	- 3,2%

Fonte: Censo da Educação Superior; (*) A separação passou a existir em 1999.

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 7,9% a.a., no segmento federal e 12,1% a.a., no segmento privado. A procura pelas empresas educacionais teve um desempenho expressivo de 21,5% a.a. entre 1999 e 2002, enquanto aquelas não lucrativas cresceram em torno de 6,7% a.a., (Tabela 4).

¹⁸⁴ 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, vem como usar os resultados obtidos no ENEM e na Avaliação Seriada para mais d um curso. Em face da inexistência de informações mais precisa, essas são utilizadas para mensurar o número de candidatos e a relação candidato/vaga.

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 ingressos foi ampliar a oferta por meio de outros processos seletivos. No caso das federais, ocorreu aumento significativo de 4% para 14% das vagas, em 2002, percentual semelhante aquele alcançado pelas universidades privadas não lucrativas. Por sua vez, as mercantis oscilam 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.

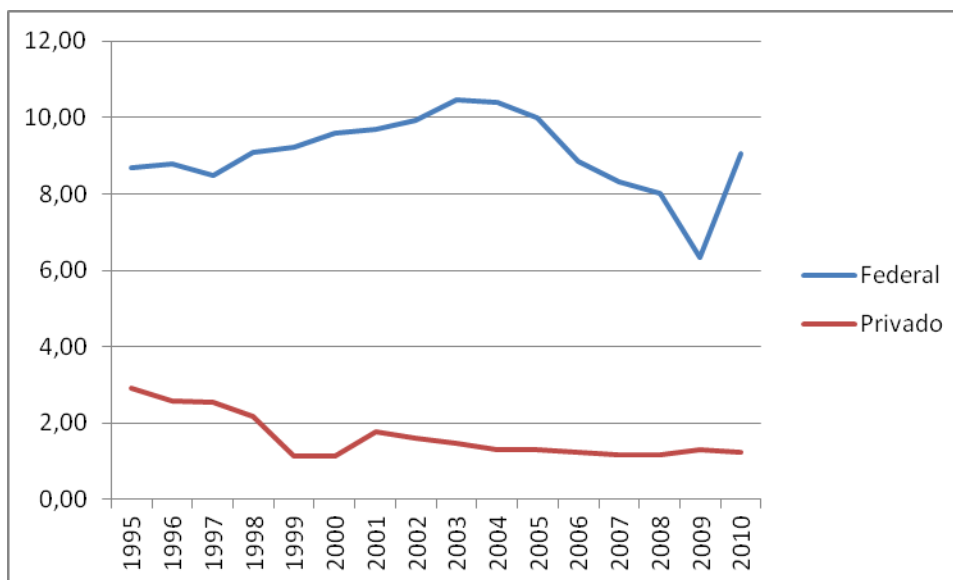
Quando se agregam as vagas nos exames vestibulares a outros processos seletivos percebe-se um movimento em direção oposta entre o segmento público e privado. Apesar da demanda crescente por vagas nas IFES, a política governamental conduzida através da não reposição do quadro funcional e da escassez de recursos financeiros fez com que a evolução na oferta de vagas de 5,3% 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 de 17,3% a.a., sendo que entre 1999 e 2002 o incremento nas entidades não lucrativas foi de 14,8% a.a., enquanto, aquelas de cunho mercantil tiveram um incremento médio extraordinário de 36,4% a.a.¹⁸⁵ Em outras palavras, a reação dos estabelecimentos privados ao acréscimo da demanda, em especial as universidades e centros universitários que têm a prerrogativa de criar vagas sem a anuência do MEC, gerou severa assimetria entre vagas e inscrições. (Tabela 4).

Diante disso, verifica-se no gráfico 6 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 8,7 candidatos por vaga, em 1995, para cerca de 9 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, explicaram a queda na relação de 2,9 candidatos por vaga, em 1995,

¹⁸⁵ Cabe destacar que o número de vagas disponibilizado pelas IES 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.

para 1,6 candidatos por vagas, em 2002, sendo que nas suas vertentes o desempenho foi parecido.

Gráfico 6: Trajetória da relação candidato/vaga, por categoria administrativa



Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria

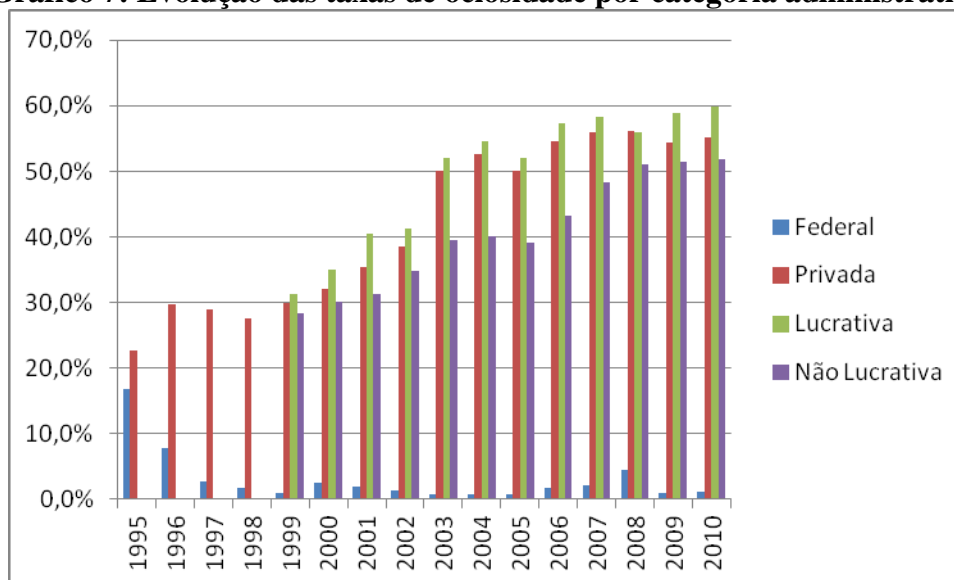
A discrepância entre candidato e vagas não impediu que nem todas elas fossem preenchidas. Isto ocorreu, em grande medida, pois a parcela dos estudantes submete-se a mais de um processo seletivo em estabelecimentos diferentes, e, ao se decidir por uma vaga, deixa as demais desocupadas, sendo que, invariavelmente, 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 vaga 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 6,3% a.a., 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 15,2% a.a., foi mais acelerado que o movimento dos candidatos, todavia, mais brando que a evolução ocorrida nas vagas. (Tabela 4).

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 no gráfico 7. Apesar das limitações já mencionadas, o indicador revela a parcela das 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 á toa que 83,2% 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 98,6% das vagas preenchidas. 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 no segmento privado que passou de 22,7% em 1995 para 38,5% em 2002, sendo que alcançou 41.2% nas empresas educacionais e 34,9% naquelas não lucrativas.

Gráfico 7: Evolução das taxas de ociosidade por categoria administrativa



Fonte: Senso da Educação Superior, MEC/INEP. Elaboração própria.

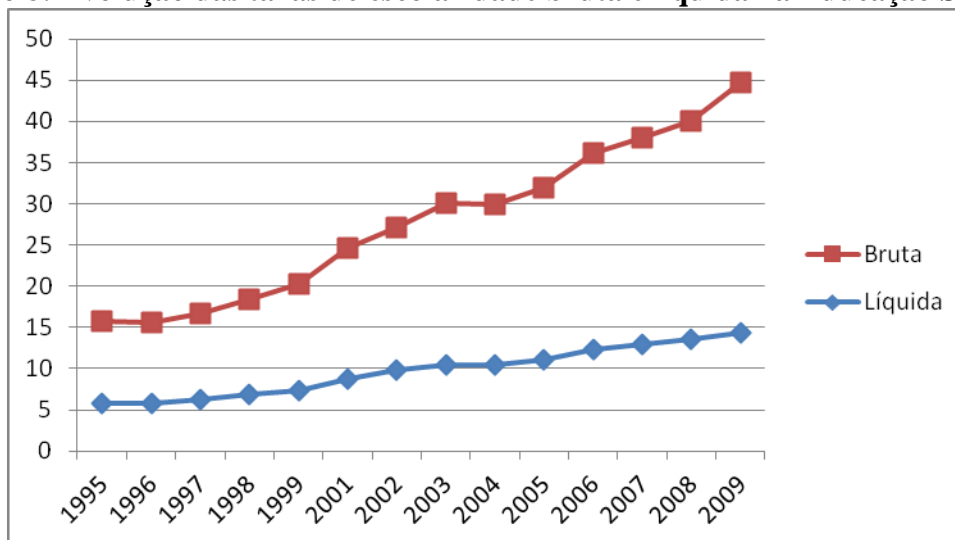
A extraordinária expansão promovida pelo segmento particular entre 1995 e 2002 teve como efeitos colaterais além do alto índice de vagas não preenchidas, a dificuldade de manter a maioria do corpo discente até a conclusão dos estudos. As constantes reclamações das IES particulares nos meios de comunicação 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 1).

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,¹⁸⁶ cujo intuito é avaliar o fluxo de entrada e saída do sistema. Os dados do Censo da Educação Superior informam que 80,9% 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 66,9%. O indicador oscilou muito ao longo dos oito anos analisados, chegando a quase 92,3% 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 80,4%. Vale lembrar que o segmento mercantil superou em todos os anos da série seu congênere não lucrativo, cujo máximo daquele ocorreu para os alunos ingressantes em 1999, quando o indicador chegou a 86,3%.

Para se ter ideia do impacto a demanda do surto expansivo no governo FHC, vale a pena observar a trajetória da taxa de escolaridade líquida constante do gráfico 8. Em 1995, apenas 5,8% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam matriculados na educação superior, em 2002, houve acréscimo de quatro pontos percentuais e chegou a 9,8%. Apesar do *boom* de matrículas, o parâmetro permaneceu muito distante da meta de 30% estabelecida pelo PNE.

Gráfico 8: Evolução das taxas de escolaridade bruta e líquida na Educação Superior



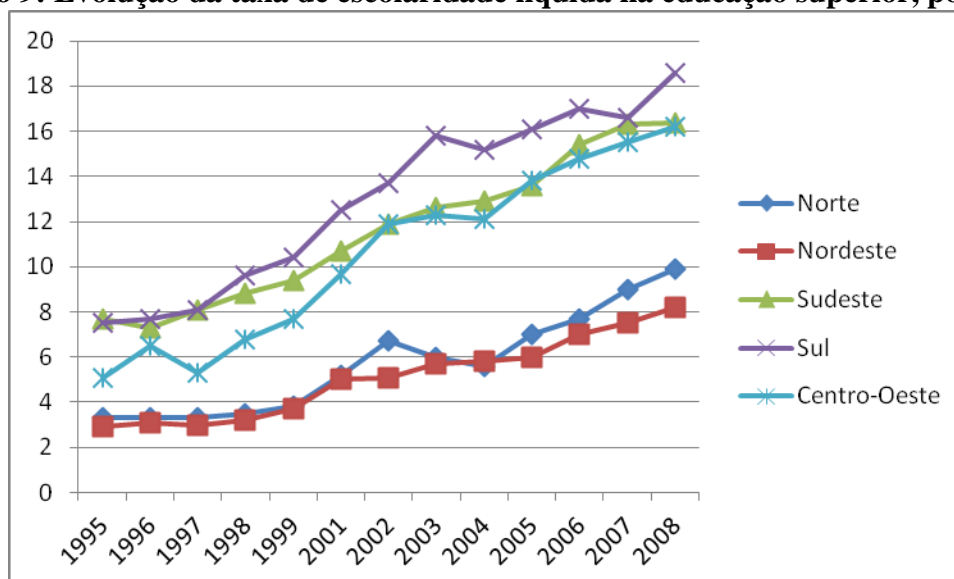
Fonte: Dados provenientes da IPEA, PNAD. Elaboração própria.

À medida que se desagrega o indicador em termos regionais ficam evidentes as desigualdades educacionais, expressas no gráfico 9, a despeito do reconhecido avanço do

¹⁸⁶ O período de cinco anos corresponde à duração média dos cursos de graduação presenciais.

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 em 2002 com 13,7% da população de 18 a 24 anos, indicador semelhante àquele que será observado no País em 2008.

Gráfico 9: Evolução da taxa de escolaridade líquida na educação superior, por região



Fonte: Dados provenientes da IPEA. Elaboração própria

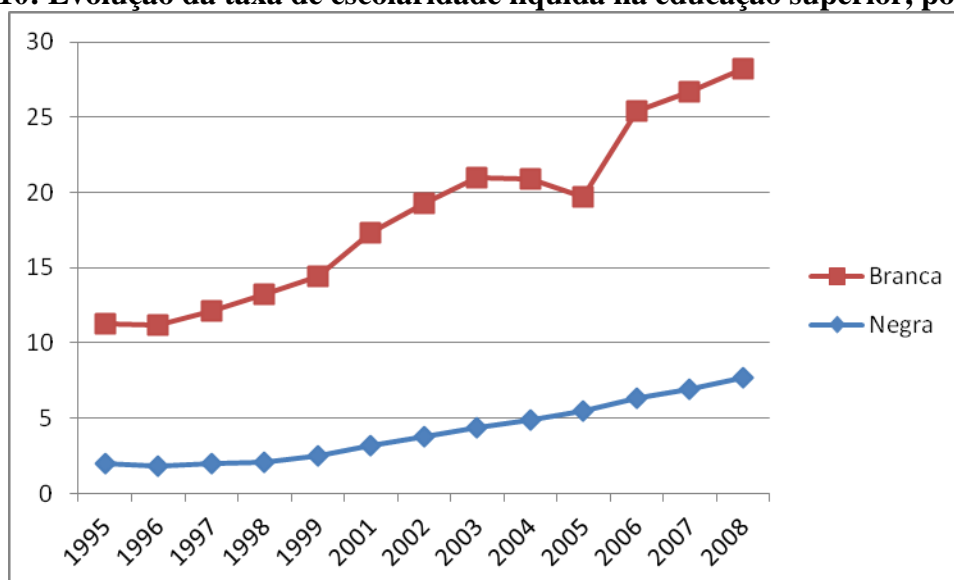
Às desigualdades regionais soma-se a discrepância de escolaridade entre população branca e negra. Na verdade, o segundo e último ponto da agenda no que concerne à demanda preocupou-se com essa questão e envolveu as iniciativas em prol de políticas afirmativas. É importante lembrar que os atores governamentais sustentavam a necessidade da adoção de políticas focalizadas como forma de ampliar o acesso à educação superior. No apagar das luzes do segundo mandato, conforme já tratado no capítulo 2, a principal iniciativa neste sentido foi a criação do programa Diversidade na Universidade.¹⁸⁷ O Censo da Educação Superior divulgado pelo INEP não permitiu captar os programas de ação afirmativa.

No momento em que se desmembra a taxa de escolaridade líquida por raça e cor, nota-se, conforme o gráfico 10, que, em 1995, 9,3% da população branca de 18 a 24 anos frequentava o nível superior contra 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

¹⁸⁷ O Censo da Educação Superior divulgado pelo INEP não permite esse fenômeno. A desigualdade de acesso à educação superior por raça/cor pode ser observada pelas informações retiradas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) divulgada pelo IBGE. A população negra envolve a população de autodeclarados pretos e pardos.

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 apoio de atores vinculados ao meio acadêmico federal.

Gráfico 10: Evolução da taxa de escolaridade líquida na educação superior, por cor/raça



Fonte: Dados Provenientes da IPEA.

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 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 do gráfico 8 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 9,9% em 1995, para 17,4% em 2002. Tal fato implicou na 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.

4.3 Expansão no Governo Lula (2003 a 2010)

A chegada ao poder de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003, inaugurou um período de desaceleração do crescimento no ensino 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 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 encontra-se sucateada ou no nível máximo da capacidade instalada. Mo 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). Os resultados começaram a aparecer e, o incremento em matrículas foi de 5,9% a.a. entre 2003 e 2010, (Tabela 1).

No que tange às particulares, incremento de matrículas, sobretudo, das não lucrativas, perdeu vigor mediante o crescimento desordenado que superou a demanda por educação privada; o incremento no segmento particular foi de 6,5% a.a. entre 2003 a 2010. O cenário mostrou-se diferente nos dois segmentos. Como mostra a Tabela 1, no caso das não lucrativas a desaceleração foi brutal. Em quanto no período anterior o crescimento médio foi de 9,6% a.a., no governo Lula foi de uma desaceleração de 0,6% a.a., muito abaixo do incremento do segmento federal. O Programa Universidade para Todos (PROUNI) deu um novo ânimo às entidades sem fins lucrativas, porém o fôlego foi curto, já que nos quatro 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 11,6% a.a., ainda assim, menos da metade do registrado na era FHC.

Um traço mais marcante desse período foi à expansão mais que proporcional das matrículas não presenciais. Ainda que a supremacia de alunos matriculados no ensino de graduação presencial tenha permanecido, a graduação à distância foi aos poucos ganhando espaço e chegou a 12,5% em 2008, (Gráfico 2). 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 contribui 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, já o segmento federal ganhou fôlego e cresceu a taxas maiores, devido às políticas destinadas às IFES. Em compensação, as matrículas em cursos a distância que tiveram início no governo anterior apresentavam 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 mais acelerado, acabando a superar o movimento de estudantes. Entre 2003 e 2010, o segmento federal exibiu aumento na oferta de cursos de 10,6% a.a., superando o segmento privado, cujo acréscimo foi de 10,2% a.a. O segmento mercantil que apresentou acréscimo extraordinário no período anterior teve sua taxa anual reduzida para 14,8% a.a., durante o governo Lula. Já o segmento não lucrativo teve um acréscimo de 4% a.a. (Tabela 1).

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 estabelecimentos 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 2010, as universidades federais alcançaram a média de 51, as sem fins lucrativos o patamar de 60 e as lucrativas saltaram para 89 cursos por instituições.

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 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 2).

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 Tecnológica de capital mercantil. 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).¹⁸⁸ 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 cursos de modo bastante significativo.¹⁸⁹ Em outras palavras, ambos os segmentos contribuíram para o crescimento acentuado dessa modalidade de curso. (Gráfico 2).

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

¹⁸⁸ 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 outubro de 2005.

¹⁸⁹ 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.

em parceria com as prefeituras, de modo a ampliar a interiorização das matrículas. Ainda que apresentem baixa representatividade, os cursos à distância cresceram a taxa acelerada e, em 2008, já haviam superado a quantidade de cursos sequenciais de formação específica (Gráfico 2).

No que tange à **diferenciação institucional**, a política delineada ao longo dos oito 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 discursos, 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.¹⁹⁰ 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 4,2% a.a., movimento explicitado pelo gráfico 3, 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 instituições.¹⁹¹ 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 apresentavam 41,5% das IFES.¹⁹² A reorganização em Institutos Federais, elevou a média de 1.200 alunos por IFES, ao passo que a retomada da realização de concursos de provas e títulos para docentes nestes estabelecimentos de ensino de pequeno porte, cujo

¹⁹⁰ 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).

¹⁹¹ De acordo com relatório do Primeiro Ano do REUNI, em 2008, foram autorizados 1.821 concursos e nomeados 1.560 professores. Ver a este respeito: MEC (2009).

¹⁹² A redução dos Centros de Educação Tecnológica 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.

acréscimo foi impressionante, fez com que o indicador chegasse a cinco alunos por professores em 2008 (gráfico 3).

O cenário no que diz respeito às instituições particulares também se mostrou bastante diverso daquele observado no governo antecedente (Gráfico 4). No segmento privado como um todo, o crescimento ficou em 4,9% a.a. O decréscimo de entidades não lucrativas em virtude da conversão de parte delas em empresas educacionais se manteve e o decréscimo durante o governo Lula foi de -3,8% a.a., mesmo com a onda de crescimento dos estabelecimentos isolados (Tabela 1). O perfil dessa vertente privada traduzida nas relações alunos por docente e matrículas por instituições pouco oscilou no período.

É importante ressaltar como consta na Tabela 1 que o notável incremento das instituições lucrativas durante o governo FHC arrefeceu e deu lugar a um incremento de 6,8% a.a., menos acelerado que a evolução das matrículas (11,6% 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 um pouco; b) a proibição para abertura de novos centros universitários entre 2004 e 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 o Gráfico 5, em 2008 houve uma queda absoluta no número de empresas educacionais.

O crescimento extensivo perdeu fôlego e o intensivo deu tônica nesse 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 escola, de forma crescente, para alcançar a média de 25.000 matrículas por IES e de 29 alunos por função docente em atividade. Ainda assim, 95% 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.

Aos dois formatos tradicionais – universidades e estabelecimentos isolados – acrescentou, 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 incremento de seus Centros Universitários foi moderado e, em 2008, estes eram 12% do conjunto de suas instituições. Nas duas vertentes de iniciativa, em cada modelo institucional verificou-se pouca variação, no período, no número de alunos por instituições e de matrículas por função docente.

A conexão entre os eixos de **autonomia, expansão e qualificação de 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 banda – 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 *stricto sensu*. Conforme demonstra a Tabela 2, no segmento federal a parcela foi de 76,2% em 2008, para 84% em 2010. No segmento privado a proporção de professores titulados cresceu em proporção menor, no segmento lucrativo a parcela foi de 48,3% em 2008, para 51,9% em 2010, já no segmento não lucrativo a parcela foi de 60,2% em 2008, para 67,7% em 2010. 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.

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, entre 2008 a 2010, retomou a participação de 2002. A Tabela 3 mostra que, no conjunto das IFES, a participação dos docentes foi ampliada de 85,8% em 2008, para 89,7% em 2010. 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 ao 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. Entre 2008 a 2010, teve um incremento de 17,1% para 19,8% nas IES lucrativas, já nas não lucrativas o incremento foi de 21,1% para 27% respectivamente. No conjunto das universidades ocorreu um fato interessante. Em 2008, as universidades sem fins lucrativas 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 constava que as estratégias de mercado da iniciativa privada não passavam, necessariamente, por preocupações de ordem social ou de redistribuição espacial. Entre 2003 e 2010, nota-se que a disposição das matrículas no espaço caminhou de maneira tímida para desconcentração quando comparada à dispersão demográfica. As regiões Norte e Nordeste ampliaram a participação nas matrículas nacionais, embora a última conservou-se muito aquém dos 28% da população brasileira. Isto correu através do movimento oposto ao do período anterior, na 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 REUNI, no seu primeiro ano, aprofundou o movimento de interiorização, ainda incipiente, que teve início no segmento 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 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 foi 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 estudavam a noite nas IFES, 26%, parcela ainda bastante reduzida. Esta parcela foi aumentada para 28% em 2010. 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%, no período estudado.

É importante chamar a atenção para evolução das matrículas noturnas no ensino médio para se traçar o perfil da demanda à educação superior. A distorção existente durante o mandato de FHC entre 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.¹⁹³ 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 proporção 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 ao 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

¹⁹³ 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 dissertação, todavia ele é digno de nota, uma vez que afeta sobremaneira a educação superior.

consolidação na educação superior. A adoção da avaliação seriada pelas IFES aumentou o interesse dos candidatos pelo caminho alternativo ao vestibular, sendo que 13% 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 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 da maior procura pelos exames próprios.

No entanto, quando se agregam as candidaturas por meio dos vestibulares e outros processos seletivos, é possível perceber pela Tabela 4 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 2010, o número absoluto de estudantes no ensino médio foi reduzido, o que por sua vez, o que acabou afetando a demanda potencial à educação superior dos concluintes da educação básica. Por outro lado, a baixa progressão a distorção idade-série e a evasão nos ensinos fundamental e média 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 mais pobres, cuja trajetória leva a uma escolha perversa entre ingressar de forma precoce no mercado de trabalho ou dar continuidade aos estudos.¹⁹⁴ Entre 2003 e 2010, a taxa de crescimento dos candidatos no segmento federal foi de 9,6% a.a., enquanto no grupo das sem fins lucrativos a procura teve decréscimo médio de 5,3% a.a., sendo que neste último o número de inscrições em 2010 foi inferior aquele observado em 2000. Por sua vez, o conjunto das lucrativas apresentou crescimento 10,6% 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 candidatos, (Tabela 4). 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

¹⁹⁴ 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 (10,9% a.a.) combinada à aceleração dos inscritos (9,6% a.a.). Destaca-se que, em 2009, houve aumento no número de vagas de 24% no conjunto das IFES. O resultado pode ser visualizado pelo Gráfico 6, o qual evidencia a queda progressiva no número de candidatos por vagas de 10,5, em 2003, para 6,3% , em 2009.¹⁹⁵

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 decresceu a 2,9% a.a. (Tabela 4) e, por outro lado, ao declínio do desempenho do segmento mercantil, cuja taxa de crescimento passou de 36,4% a.a para 12,7% a.a. Apesar disso, as duas vertentes particulares, em 2010, como mostra o gráfico 6, a ter praticamente um candidato por vaga, resultado preocupante na medida em que a qualidade do ensino fica comprometido em face da inexistência de concorrência entre pleiteantes.

O movimento dos ingressos acompanhou a desaceleração de inscrições e vagas no segmento particular, (Tabela 4). No caso das IFES, a expansão promovida pelo governo Lula teve uma pequena repercussão nas vagas ociosas, cujo ápice ocorreu em 2008, quando 4,6% 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, (81% de formados em 2000). A evolução dos concluintes também desacelerou (3,7% a.a.) e ficou abaixo das matrículas (5,9% a.a.), (Tabela 1). 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 até 90% até 2012.

Por sua vez no segmento privado a situação 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 a parcela das vagas preenchidas transformou-se em 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 7 que em 2005, primeiro ano do programa, houve ligeiro aumento de ocupação. Todavia, o

¹⁹⁵ Para um estudo de caso sobre a expansão da Universidade de Brasília, remete-se a Melo; Sousa (2009).

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 55,9% e 51,9% nos estabelecimentos lucrativos e não lucrativos, respectivamente.

No que tange ao parâmetro mais adequado para avaliar o desempenho do sistema que consiste na taxa de conclusão traduzida na relação entre os concluintes e os ingressantes no quinto ano anterior, os dados do Censo da Educação Superior informam que dos 70% dos estudantes que iniciaram seus cursos de graduação em IFES no ano de 2003 haviam terminado em 2008, já nas particulares o percentual chegou a 61,5%. Isso mostra que houve uma pequena piora no indicador da taxa de conclusão nas IES, nas duas vertentes em relação ao governo anterior, que foi de 80,9% e 66,8% respectivamente para os ingressantes de 1995. No governo Lula, o indicador oscilou muito ao longo dos oito anos analisados, chegando a 74,5% nas IFES com os ingressantes em 2005 correspondentes aos formatos no último ano do governo em tela. Por sua vez, o ponto máximo nas IES particulares ocorreu em 2000, quando o indicador chegou a 78,60%. No governo em tela, o segmento mercantil superou em todos os anos da série seu congêneres não lucrativo, cujo máximo da lucrativa ocorreu para os alunos ingressantes em 2004, com taxa de conclusão de 82,3%.

Por fim, as políticas afirmativas assumiram papel importante 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.

A desagregação do indicador por regiões, explica-se através do Gráfico 9, sendo que o Norte e Nordeste continuaram abaixo da média, em 2008 com taxa de escolaridade líquida de 9,9% e 8,2% respectivamente, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentaram com 16,4% e 16,2%, o Sul alcançou o patamar de 18,6% de jovens de 18 a 24 anos na educação superior. Em virtude do peso menor das matrículas 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%), em 2008. Neste

caso, as cotas adotadas nas IFES em 2003,¹⁹⁶ 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 2004,¹⁹⁷ podem ter impacto no aumento desses estudantes na educação superior. Das 725.726 bolsas provenientes do programa cerca de 49% foram destinados a estudantes negros e pardos.¹⁹⁸ Verifica-se no Gráfico 10 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 brancos era quatro vezes maior que aquela calculada para os negros, porém, em 2008, 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, explica-se no Gráfico 8, que teve início no auge do surto expansivo do governo FHC, ganhou impulso no governo Lula, a despeito da desaceleração das matrículas, que resultou no acréscimo mais que proporcional de estudantes com idade superior a 24 anos, sendo que, em 2009 esse indicador chegou a 30,3%.¹⁹⁹

Na conclusão do capítulo é preciso discutir a respeito da existência da 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 o conjunto aditiva “e”. O estímulo concedido à oferta privada no que se refere às mudanças na legislação, com o intuito de

¹⁹⁶ Sobre a relação das IFES que dotaram o sistema de cotas, consultar o abrangente trabalho sobre as desigualdades raciais no Brasil: Paixão, Carvano (2008).

¹⁹⁷ Em 2004, a legislação sobre o FIES foi alterada através das Portarias SESu n° 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.

¹⁹⁸ Dados retirados do site <http://prouniportal.mec.gov.br/>

¹⁹⁹ No estudo desenvolvido por Paixão; Carvano (2008), as taxas de escolaridade bruta para a 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 dissertação.

flexibilizar as modalidades de cursos e institucionais, bem como a frouxidão nos critérios de credenciamento e de autorização do CNE foram condicionantes fundamentais do boom de matrículas particulares na era FHC. Ainda que tenha perdido força em relação ao governo de seu antecessor, o principal elemento de continuidade residiu na manutenção da supremacia do segmento privado cuja dimensão impressiona: 73,3% das matrículas, 69,1% dos cursos e 88,3% das instituições em 2010.

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 de desincentivo e consequente perda de vitalidade dos cursos sequenciais e dos Centros Universitários. Por sua vez, os cursos à 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 o governo FHC focalizou a política de expansão na oferta educacional privada, por sua vez, a gestão Lula concretizou uma política pública bem mais complexa, na medida em que seu escopo foi ampliado a fim de que seu alcance extrapolasse as bases pelas quais o padrão de crescimento foi gestado. Em outras palavras, o arrefecimento do processo expansivo da era Lula, em virtude da desaceleração da procura, veio acompanhado da consolidação do segmento como predominante no conjunto das IES particulares. Neste cenário, a política educacional acabou por contemplar tanto a oferta como a demanda, da mesma forma, de 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 das 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 ociosidades 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 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 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, especiais e étnico/raciais.

No último capítulo, a análise prossegue com 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.

5 FINANCIAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR (1995-2010)

O capítulo 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 MEC destinou recursos públicos aos segmentos federais e privado. O questionamento sobre a existência de ruptura ou continuidade da ação estatal entre as gestões de FHC e as de Lula é o fio condutor do epílogo da dissertação.

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.²⁰⁰ Entre 2001 e 2010, 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).²⁰¹ A renúncia fiscal do PROUNI foi obtida através do “Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária” divulgada pela SRF.²⁰² 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.²⁰³ O número de contratos do FIES também foi colhido no MEC baseado em informações da CEF.

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

²⁰⁰ O banco de dados encontra-se disponível no endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/execucao.html>

²⁰¹ O banco de dados encontra-se disponível no endereço eletrônico: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil

²⁰² As informações estão disponíveis no site: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>

²⁰³ As informações estão disponíveis no site: <http://prouniportal.mec.gov.br/>

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 separados com o intuito de explicar em que medida a ação estatal destinou-se ao alunado dos segmentos federal e privado.

5.1 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?²⁰⁴ O jogo de interesse dos atores sociais e governamentais perpassa as diversas etapas do processo orçamentário desde a adoção inicial de recursos definida no Orçamento aprovado; o recurso a crédito aditivos ou supressivos, que modificam a adoção inicial; o contingente de recursos, que reduza disponibilidade de recursos da dotação autorizada; até os três estágios da execução da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. Como o orçamento público reflete o embate entre diversos interesses políticos, econômicos e sociais, o prestígio a política educacional traduz-se no acesso privilegiado às verbas da União. Sendo assim, a análise restringe-se aos valores executados e liquidados²⁰⁵ do Orçamento Geral da União atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), indicador abrangente utilizado para cálculo da Inflação²⁰⁶. 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.

²⁰⁴ 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 n° 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 dissertação fez uso do trabalho minucioso de Vasconcellos; Santos (2006).

²⁰⁵ A despesa pode ser observada nas diferentes 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 critério mais apropriado para mensurar as despesas do governo do ponto de vista econômico, a despeito das ressalvas dos autores.

²⁰⁶ 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 a flutuações cambiais o que 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 a transformação em valores reais do PIB e das despesas do MEC com ensino superior quando comparadas a ele.

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.²⁰⁷

O primeiro indicador de dispêndio escolhido foi a participação dos gastos do MEC na despesa realizada da União. Os dados da Tabela 5 revelam que entre 1995 e 1999 houve acentuada queda da participação do MEC nas despesas da União, que partiu de 2,98% e chegou a 1,59%. De 2000 a 2002, ocorreu sensível retomada, que partiu de 1,73% e chegou a 1,96%. Para compreender essa evolução, faz-se necessário mencionar a mudança ocorrida no enfoque das finanças, a partir de 1998, último ano do primeiro mandato de FHC, cuja contenção de gastos deu lugar à meta pré-definida de superávit primário. Não menos importante foi à opção de gestão de FHC em priorizar a educação básica, cuja competência no fornecimento está a cargo dos governos subnacionais. Com isso, ocorrem 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. Os números sugerem que o MEC foi perdendo espaço no jogo político em torno dos recursos da União.

²⁰⁷ Para uma análise dos gastos com segmento federal baseada nas receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), remetem-se a Amaral (2003) e Amaral (2009).

Tabela 5: 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	18,311	11,020	614,325	620,982	2.98%	60.18%	1.77%
1996	42,045	25,872	1,427,377	4,066,649	2.95%	61.53%	0.64%
1997	88,781	48,731	4,474,512	10,116,723	1.98%	54.89%	0.48%
1998	312,755	152,669	17,767,988	19,008,112	1.76%	48.81%	0.80%
1999	61,574	34,654	3,880,919	10,336,023	1.59%	56.28%	0.34%
2000	105,093	64,003	6,065,317	15,707,341	1.73%	60.90%	0.41%
2001	89,667	43,845	4,649,674	11,947,134	1.93%	48.90%	0.37%
2002	62,367	32,726	3,183,420	11,528,412	1.96%	52.47%	0.28%
2003	90,393	47,394	5,569,741	10,009,958	1.62%	52.43%	0.47%
2004	150,948	74,610	9,432,918	19,873,792	1.60%	49.43%	0.38%
2005	168,136	86,617	11,495,840	24,510,093	1.46%	51.52%	0.35%
2006	370,165	180,435	22,279,405	31,708,705	1.66%	48.74%	0.57%
2007	322,629	151,154	16,216,693	37,313,222	1.99%	46.85%	0.41%
2008	282,986	124,422	12,609,749	29,958,020	2.24%	43.97%	0.42%
2009	502,961	215,086	19,421,705	37,079,687	2.59%	42.76%	0.58%
2010	485,018	183,055	15,049,512	41,430,133	3.22%	37.74%	0.44%

Fonte: SIAFI, IPEA data. 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.

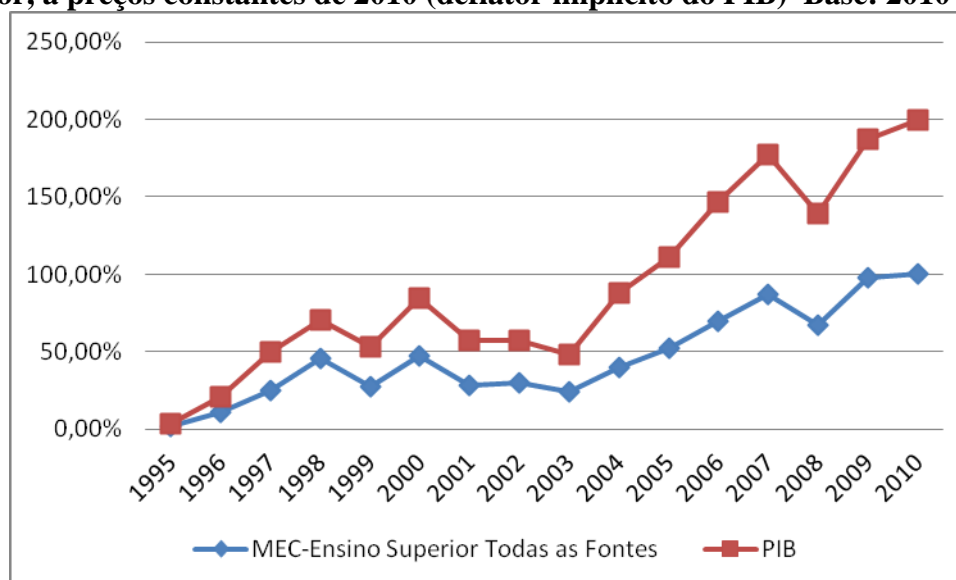
O segundo indicador relevante trata-se dos gastos do MEC com ensino superior como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Das informações colhidas no Orçamento Geral da União foram selecionadas apenas as despesas destinadas à educação superior. Este filtro permite excluir os gastos com aposentadoria, precatórios e hospitais universitários, que acabam inflando as despesas orçamentárias, mas que não se referem estritamente à manutenção e desenvolvimento do ensino de graduação²⁰⁸. 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 1997, com recuperação em 1998 e nova perda proporcional no final do segundo mandato.

O movimento das duas variáveis atualizadas pelo deflator implícito do PIB contido no Gráfico 11 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 oito anos em tela.

²⁰⁸ De acordo com os estudos de Amaral (2003) e Schwartzman (2006), o Dispêndio com aposentados e pensionistas representa cerca de 30% do gasto total em pessoal das IFES. Para uma análise mais detalhada sobre o orçamento destinado a precatórios e hospitais universitários, remete-se também a Amaral (2003).

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.

Gráfico 11: Índice de crescimento do PIB e das despesas do MEC com ensino superior, a preços constantes de 2010 (deflator implícito do PIB)–Base: 2010 = 100



Fonte: SIAFI, IPEA data. 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 infinita 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 gastos com Ensino Superior²⁰⁹ realizados pelo MEC e o total de gastos efetuados pelo Ministério da Educação (Tabela 5).²¹⁰ Fica evidente a perda de importância do nível superior nas decisões de gasto por parte desse governo, à medida que se vislumbra a queda sistemática do indicador que partiu de 61,53% em 1996 para 52,47% e chegou a 2002, com exceção do ano atípico de 2000, influenciado pela introdução do FIES.

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,

²⁰⁹ Embora o termo “educação superior” tenha sido usado ao longo da dissertação 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. Neste estão incluídos os gastos com ensino, pesquisa e extensão.

²¹⁰ Os gastos com educação superior são realizados tanto pelo Ministério da Educação como Pelos Ministérios da Saúde e Militares. Para o escopo da dissertação, a opção metodológica foi restringir a análise das despesas provenientes exclusivamente do MEC, de modo a manter a coerência com 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 ensino superior são oriundas do MEC.

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 explicar os mecanismos financeiros direcionados aos estudantes de modo a estimular o ingresso e a permanência na educação superior.

5.1.1 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 etilista. 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 práxis 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, seguida, reagrupadas em quatro conjuntos: a)

verbas destinadas à unidade orçamentária MEC; b) gastos das unidades específicas;²¹¹ c) as despesas com pessoal, manutenção e investimento das IFES; e d) os recursos direcionados ao financiamento estudantil. Os dados constantes na tabela 6 serão objeto de análise os gastos com as IFES e financiamento estudantil ao segmento privado, em virtude de ambos estarem atrelados às decisões da política educacional.

Tabela 6: Despesas do MEC com Ensino Superior, por Unidade Orçamentária, a preços constantes* de 2008 (IPCA) – Todas as Fontes (R\$ milhões)

Ano	Administrativo		IFES		Unidades Específicas	
	Valor	Particip. (%)	Valor	Particip. (%)	Valor	Particip. (%)
1995	47	0,50%	8.188	86,20%	864	9,10%
1996	181	0,70%	21.914	84,70%	2.691	10,40%
1997	634	1,30%	41.421	85,00%	4.971	10,20%
1998	1.985	1,30%	130.379	85,40%	13.893	9,10%
1999	1.040	3,00%	28.590	82,50%	3.050	8,80%
2000	2.944	4,60%	46.978	73,40%	4.544	7,10%
2001	3.332	7,60%	33.454	76,30%	3.464	7,90%
2002	1.211	3,70%	26.050	79,60%	2.553	7,80%
2003	1.469	3,10%	37.868	79,90%	284	0,60%
2004	1.194	1,60%	66.328	88,90%	4.626	6,20%
2005	4.677	5,40%	68.947	79,60%	5.370	6,20%
2006	7.759	4,30%	145.250	80,50%	11.548	6,40%
2007	13.906	9,20%	116.540	77,10%	8.616	5,70%
2008	6.719	5,40%	99.538	80,00%	7.216	5,80%
2009	8.819	4,10%	174.435	81,10%	12.690	5,90%
2010	10.617	5,80%	144.613	79,00%	10.983	6,00%

Fonte: SIAFI. Elaboração própria

De acordo com a classificação das despesas por Unidade Orçamentária da Tabela 6, mostra que em 1995, 86,20% do dispêndio destinava-se às IFES, e, em 2002, a parcela foi reduzida para 79,60%. 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.

²¹¹ As unidades específicas não fazem parte do segmento federal de educação superior, mas parcela os 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 Surdo; 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.

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.²¹² No caso dos hospitais universitários vinculados às IFES, estes recebem transferências 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 de recursos 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.²¹³ Portanto, essas fundações de direito privado passaram a funcionar como válvula de escape e alternativa à manutenção do nível superior oficial.

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 transferência orçamentária, seja por meio da renúncia fiscal cujo destino é endereçado às IES sem fins lucrativos. Além disso, há o financiamento creditício concedido

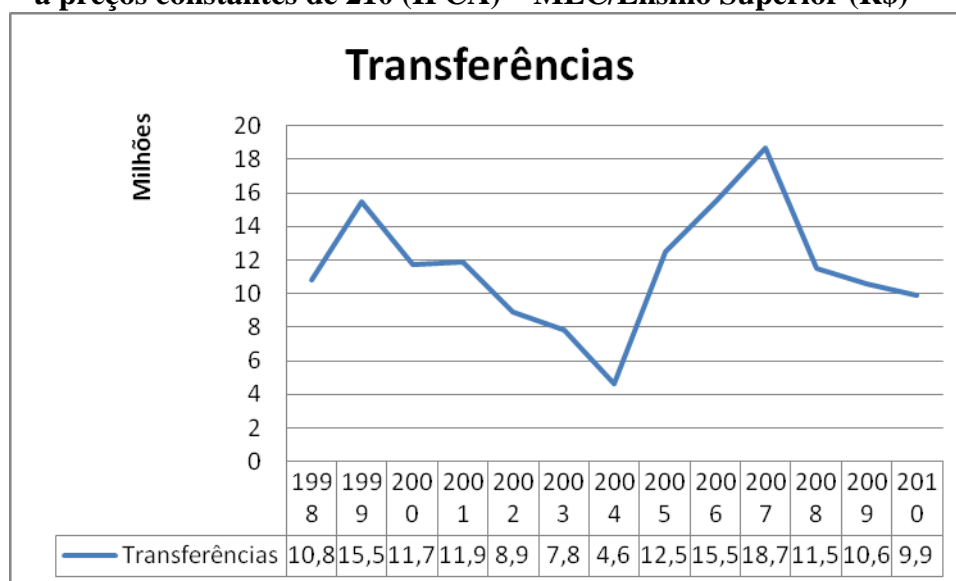
²¹² O financiamento destina-se à pós-graduação no formato de bolsas de estudos, bolsas de pesquisa a docentes e apoio institucional. Os recursos do CNPQ e da FINEP destinados às IFES estão incluídos no orçamento do Ministério da Ciência e Tecnologia. Como a política direcionada à pós-graduação não faz parte do escopo da dissertação.

²¹³ Para ter ideia do montante, Schwartzman 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 lucrativas.

pelo BNDES que tomou nova dimensão com os recursos provenientes do Programa Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior (PRAMF), 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”.²¹⁴ Mas, assim como ocorreu durante o regime militar, o período de boom de matrículas privadas, o volume de recursos reais alocados à iniciativa privadas apresentou tendência de queda (Gráfico 12). Ademais, quando se compara o montante de recursos transferidos às IES aos gastos com IFES, percebe-se a insignificância dos valores 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.²¹⁵

Gráfico 12: Despesas com transferências a instituições Privadas sem fins Lucrativos, a preços constantes de 210 (IPCA) – MEC/Ensino Superior (R\$)



Fonte: SIAFI. Elaboração Própria.

Na verdade, o instrumento preponderante direcionado ao segmento privado trata-se da imunidade e isenção de tributo. A desoneração fiscal de cunho social tem o propósito de compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades

²¹⁴ As despesas do MEC com ensino superior destinadas às IFES são classificadas por modalidades de aplicação como aplicações diretas. Nesta classificação constam ainda as transferências aos Estados e ao Distrito Federal; aos Municípios e ao exterior.

²¹⁵ No surto 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.

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 explicados 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 (Secretária da Receita Federal, 2005, p.10).

A **renúncia fiscal** abrangeu todo o período da história recente da educação superior brasileira. Par compreender sua importância tornou-se relevante retroagir no tempo, para as décadas de 60 e 70, nas quais este mecanismo tornou-se 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 custo 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.²¹⁶ Em outras palavras, os estabelecimentos privados, gozavam, desde a sua criação, o 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 Serviços como instituição

²¹⁶ 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.

filantrópica, para gozar, além da imunidade tributária, a isenção da cota patronal da Previdência social.²¹⁷ Para entidade filantrópica, a isenção do INSS possibilitou ampliar a contratação de pessoal docente e administrativo sem onerar os encargos sociais.

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 n° 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 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 instituições sem fins lucrativos e as entidades filantrópicas, a cobrança do tributo corresponde a 1% sobre o Lucro Líquido.

A Lei n° 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 (%). As instituições sem fins lucrativos e entidades beneficentes são isentas da cobrança do tributo.

Por fim, a Lei Complementar n° 70/91 instituiu a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), destinada às despesas com atividades – 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 (CSLL) possibilitaram a continuidade da atividade educacional e evidenciaram a saúde financeira da instituição.

²¹⁷ Entre 1977 e 1988, a Lei foi revogada e as instituições filantrópicas perderam benefício. A partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei da Seguridade Social n° 8212/91, a entidade beneficente de assistência social faz jus, novamente, a isenção das contribuições previdenciárias. Os Decretos n°s 752/93 e 2.536/98, porém, exigiram 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).

Se, por um lado, a renúncia fiscal empreendida pelo regime militar representou a redução nos custos fixo e variável dos estabelecimentos 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 fins lucrativas 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 de 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 ao 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 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 2007.²¹⁸ 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).²¹⁹

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 49 instituições foram contratados com R\$ 525,7 Milhões.²²⁰ Isto significa que da demanda potencial por crédito por parte das IES, que passaram pelo crivo prévio do MEC, 58,7% dos projetos em 55,7% das instituições e 43,9% dos recursos foram aprovados pelo Banco.²²¹ Dos 61 projetos contratados, 57 são provenientes de IES e 4 das públicas, sendo que das 48 milhões, 45 são particulares e 3 públicas.

A despeito do Protocolo de atuação conjunta MEC/BNDES n° 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 13 observou-se que a evolução dos valores foram maiores nos dois primeiros anos de implantação do programa, e como se pode esperar, o desempenho foi mais elevado nos dois anos seguintes, devido à defasagem temporal para liberação de recursos.

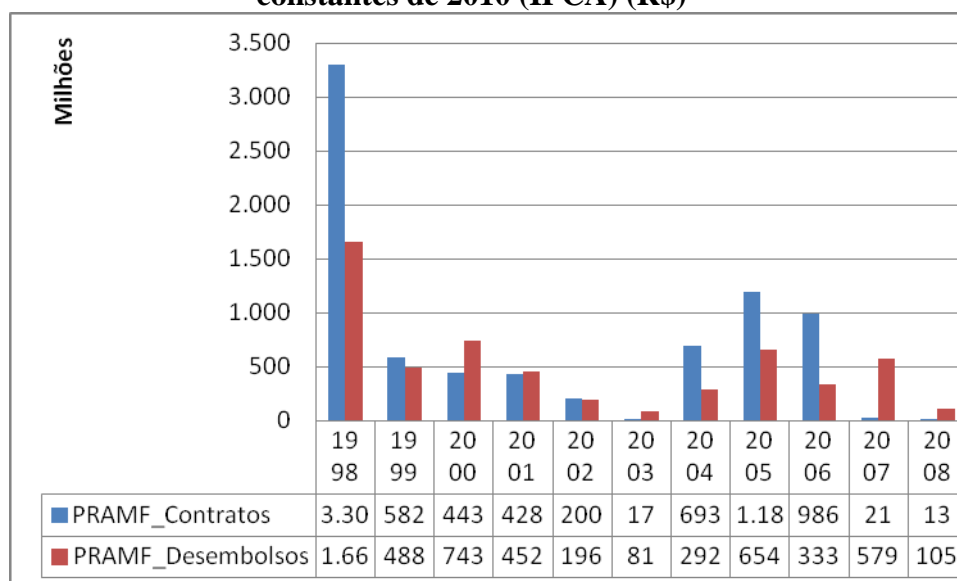
²¹⁸ A análise a respeito do Programa de recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior baseou-se no texto de Sécca; Leal; Menezes (2010).

²¹⁹ 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 e 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.

²²⁰ A apresentação de projetos ao BNDES tem as seguintes etapas sequenciais de cumprimentos de requisitos: a) Consulta – operações com a entrega de solicitação de apoio por meio do documento de Consulta Prévia; b) Enquadramento – operações enquadradas, considerando a classificação de risco do solicitante e a proposta do projeto; c) Aprovações – operações com projeto entregue e relatório de análise aprovado; d) Contratações – operações com financiamento contratado, após a entrega do documento de Consulta prévia; e) Desembolso – operações com valores liberados para utilização, após o atendimento das condições contratuais.

²²¹ Ver a este respeito: Sécca; Leal; Menezes (2010). Os autores chamam atenção para o fato que nem todas as operações progredem para 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 risco de crédito, a inadequação, ou não enquadramento de itens de investimentos às regras do BNDES.

Gráfico 13: Evolução dos contratos e desembolsos para o PRAMF, a preços constantes de 2010 (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. 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 evidência 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 privado.

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 ao setor. No segmento privado também não houve aporte adicional de transferências orçamentárias, cujo montante mostrou-se insignificante. 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.

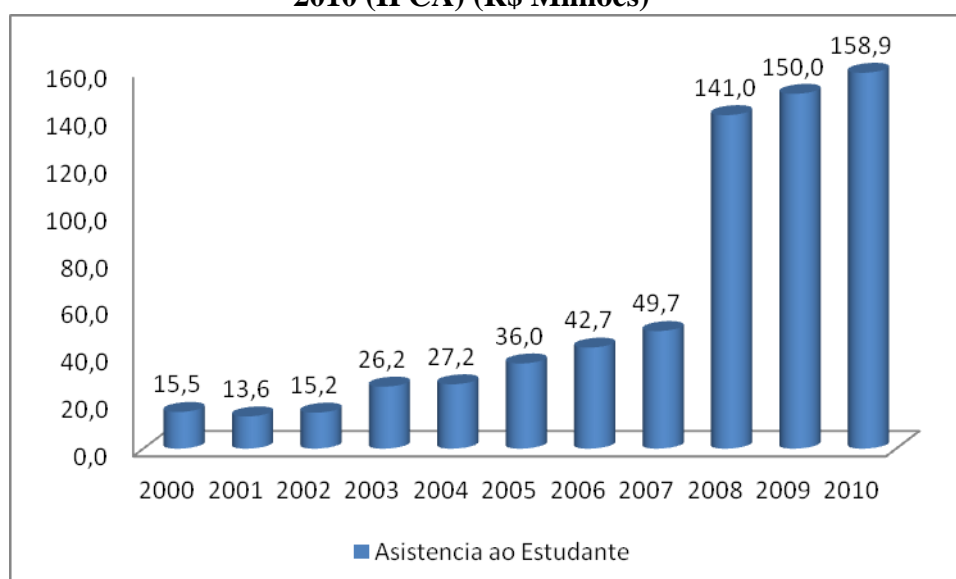
5.1.2 Financiamento Federal à Demanda Educacional no Governo FHC

O diagnóstico destacado no capítulo 2 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) 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 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 14 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 14: Assistência ao estudante do ensino de graduação, a preços constantes de 2010 (IPCA) (R\$ Milhões)



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

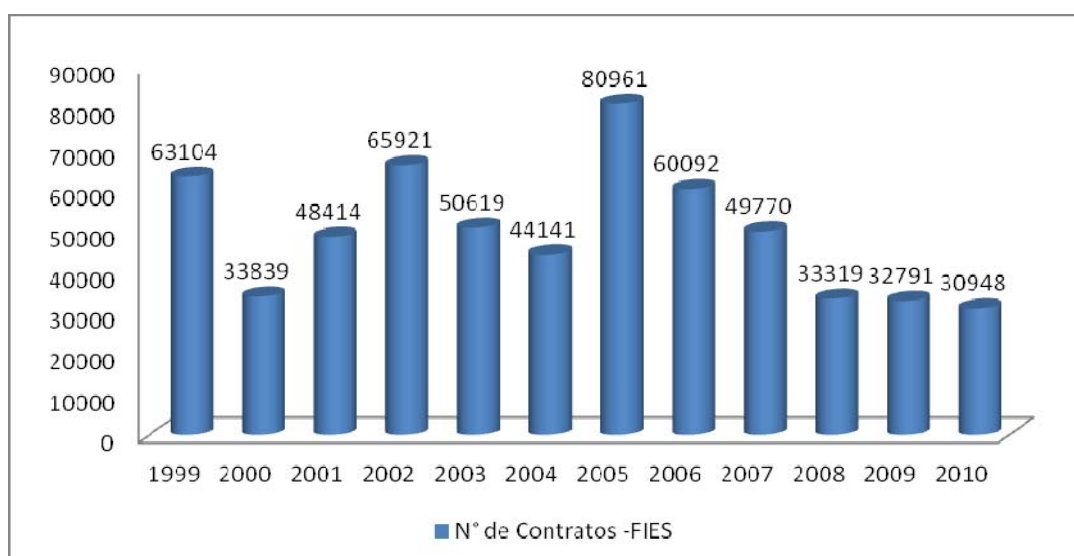
Como era de se esperar, a ausência de formulação de política pública destinada ao auxílio sem contrapartida do alunado privado não possibilitou concretizar um programa

nacional de **bolsas de estudos**. Apesar de a constatação e 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 modificações, 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 ao 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 15 mostram a grande oscilação na trajetória dos contratos firmados pelo FIES. Em 1999 foram 63.104 contratos, sendo que no ano seguinte o número de financiamento firmado foi quase a metade, 33.839 contratos. Em 2001 e 2002 houve recuperação e chegou-se ao fim da gestão FHC com 65.921 contratos assinados. 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 complementadas, sendo que a proporção foi reduzida nos anos seguintes

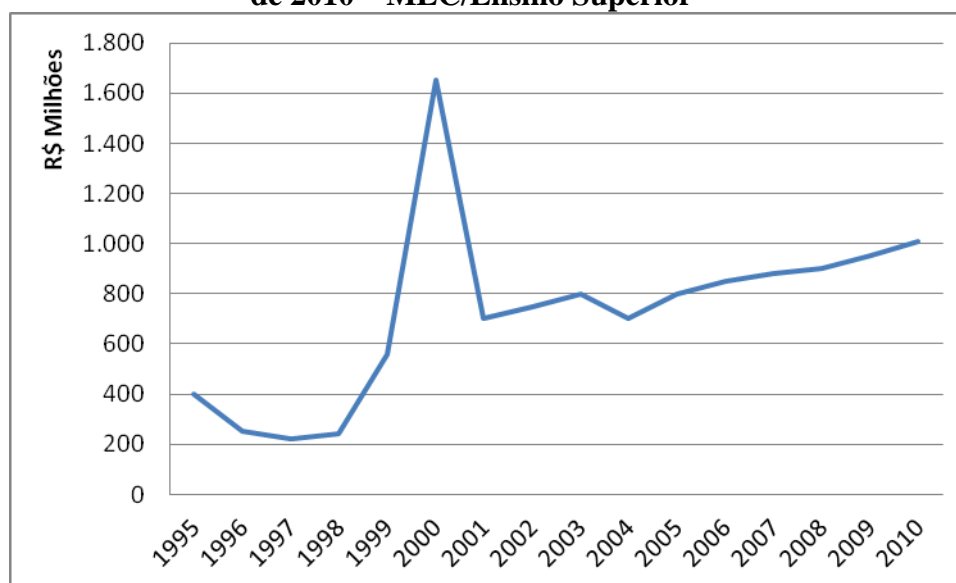
Gráfico 15: Evolução do N° de Contratos da FIES



Fonte: CEF; SIAFI. Elaboração própria

No Gráfico 16, é possível notar o movimento decrescente do crédito educativo entre 1995 e 1998.²²² A partir da introdução do FIES, em 1999, os valores destinados 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 1,650 milhões 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, mais, ainda assim, 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.

Gráfico 16: Evolução das Despesas com Crédito Educativo/FIES, a preços constantes de 2010 – MEC/Ensino Superior



Fonte CEF; SIAFI. Elaboração própria

Vale lembrar que o comportamento da demanda não correspondeu às expectativas do governo FHC, que, ao mesmo tempo, pretendia ampliar acesso e recuperar a viabilidade

²²² A classificação do financiamento estudantil sofreu algumas alterações importantes. O Crédito Educativo classifica-se por Projeto/atividade n° 2.282 entre 1995 a 1999 e passou para Ação n° 577 entre 2000 e 2003. O FIES foi classificado por Unidade Orçamentária vinculada ao MEC n° 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 n° 74.902. por isso, para compatibilizar as informações foi necessário incluir nos gastos do MEC com ensino superior os gastos realizados com a Unidade Orçamentária n° 74.902. Esse procedimento respalda-se novamente no trabalho minuciosos de Vasconcellos Santos (2006).

econômica do financiamento estudantil. Com esse 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 de exigir fiador de renda. Mas, tais medidas inibiram o crescimento do principal mecanismo de financiamento à demanda existente na 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 dívida ou 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 2 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, mais ainda assim funcionou em benefício de uma ínfima parcela da demanda. Restou ao segmento federal o papel 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 demanda a lógica de viabilizar a busca de recursos pela via de mercado.

5.2 Educação Superior e as Finanças Públicas no Governo Lula (2003 a 2010)

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 à participação dos gastos do Ministério da Educação na despesa realizada da União. Os dados da Tabela 5 revelam que o MEC teve uma parcela de gastos reduzida até 2005 e, entre 2006 e 2010, ocorreu a retomada da importância relativa nos gastos da União, sendo superior aos observados nos dois primeiros anos do governo anterior. É importante lembrar que a política fiscal que buscava ampliar o superávit primário permaneceu no horizonte da política pública. Entre 2003 e 2004, o principal responsável pela queda da relação foi o crescimento significativo nos gastos do MEC, enquanto os gastos da União foram bastante oscilante: de crescimento de 74.9% para 21.9%. nos anos seguintes, manteve-se a trajetória de incremento das despesas do MEC o que levou a melhoria no indicador.

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 5 percebe-se que a tendência oscilante marcou esse indicador, chegando ao seu maior nível em 2009, 0.58%. Destaca-se que as despesas do MEC com ensino superior não chegaram a 1% do PIB.

O movimento das duas variáveis atualizadas pelo deflator implícito do PIB contido no Gráfico 11 é evidente no sentido de que as despesas do MEC com ensino superior acompanhou muito pouco o crescimento do PIB ao longo de todo o período estudado. A recuperação das verbas do MEC para educação, a partir de 2005, ficou 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 distante a expectativa de que as despesas federais com ensino 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 5). Os dados revelam que as duas variáveis apresentaram o mesmo comportamento, ou seja, nos primeiros cinco anos cresceram em termos absolutos e, em seguida, apresentaram momentos de decréscimo e acréscimo. A oscilação no indicador revela a diferença no ritmo de crescimento de ambas. Uma vez, que os gastos com ensino superior tiveram um acréscimo médio anual menor com relação às despesas com MEC. 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 manteve 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 em 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. Apesar do esforço de ampliação dos gastos, a trajetória de ampliação destes permaneceu 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 de expansão.

A seguir, o texto procura esquadrihar o financiamento federal ao ensino superior seguindo os mesmos passos usados na análise efetuada para o governo FHC.

5.2.1 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 da **racionalização administrativa** ao aumento do aporte de recursos da União às suas instituições.

A prioridade do segmento federal pode ser vislumbrada pelo surgimento de dois programas governamentais específicos de expansão de vagas, cursos e instituições. No

entanto, 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, 79% do dispêndio destinava-se às IFES e, em 2010, a representatividade manteve-se no mesmo patamar. A exceção ocorreu em 2004, quando a proporcionalidade atingiu 88.9%. No entanto, é preciso ter cautela, pois parece existir inconsistência neste valor devido à queda drástica das despesas com as unidades autônomas (Tabela 6). Em 2007, a participação das despesas chegou ao nível mais baixo de 77.1%, decorrente do aumento mais que proporcional das despesas administrativas. Os gastos com as IFES em termos reais cresceram entre 2003 a 2006 e 2009, nos anos de 2007, 2008 e 2010, 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, 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 coalizão do governo refletida nos Ministérios. (Amitrano, mimeo). Vale ponderar que uma parcela desses recursos é proveniente de recursos próprios das IFES para cobrir outras despesas correntes e de investimentos. De todo o 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 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.

As transferências as instituições privadas sem fins lucrativos apresentaram o mesmo comportamento irregular observado durante o governo FHC quanto ao volume de recursos reais (Gráfico 12). 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. Portanto, chega-se a conclusão de que em continuidade a lógica de financiamento direto ao segmento particular do governo FHC, inexistente 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 Universidades para Todos (PROUNI).

Conforme já mencionado no capítulo 3, em troca de bolsas de estudos parciais e integrais concedidas pelas IES particulares a estudantes de famílias de baixa renda e aqueles em situação que requer a adoção de políticas afirmativas, estas instituições tornaram-se isentas de pagamentos de impostos e de contribuições federais.²²³ Sendo assim, o PROUNI pode ser considerado tanto um instrumento de financiamento à oferta, via renúncia fiscal, como à demanda via concessão de bolsas e estudos ao aluno das IES particulares. O segundo aspecto será examinado na próxima seção.

²²³ 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.

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. 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 beneficentes 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 especificidade ao PROUNI. Conforme mostram os dados da Tabela 7 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 atingiu indistintamente os três modelos institucionais era aquele que mobilizava a maior quantidade de previsão de receita, mas perdeu força de modo progressiva e tornou-se de menor importância em termos relativos.

Tabela 7: Gasto Tributário (renúncia fiscal) estimado do PROUNI, por tipo tributo a preços constantes (R\$) de 2008 – IPCA

Ano	IRPJ	PIS- PASEP	CSLL	COFINS	Total
2005					1,108,649
2006	877,628	2,706,987	371,550	1,021,859	4,978,024
2007	404,014	311,075	163,735	791,490	1,670,313
2008	1,028,650	307,754	531,897	1,395,155	3,263,455
2009	2,412,509	689,288	1,378,576	2,412,509	6,892,882
2010	2,501,469	2,501,469	562,831	1,500,881	7,066,650

Fonte: IPEA (2008); Secretaria da Receita federal. Elaboração própria.

É importante ponderar que 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 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 acumulada 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 13 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 BNDES Automático, cujas repercussões se fizeram sentir nos anos seguintes, com os desembolsos muito superiores aos valores contratados.²²⁴

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 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 às IFES.

Por sua vez, os mecanismos destinados ao segmento privado – transferências orçamentárias, renúncia fiscal e financiamento do BNDES – permaneceram no horizonte da política educacional. Enquanto, o primeiro manteve o caráter residual e o terceiro perdeu vigor, a desoneração tributária foi forçada 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 face da continuidade está presente na essência do PROUNI, por sua vez, a face da ruptura materializa-se na lógica que teve o 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 destinados à demanda estudantil.

²²⁴ Ver a este respeito: Sécca; Leal; Menezes (2010).

5.2.2 Financiamento Federal á Demanda Educacional no Governo Lula

O diagnostico 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, a proveniente das camadas sociais mais pobres, permanecerem na universidade. Os instrumentos para viabilizar essa empreitada são os mesmos constantes da agenda de seu antecessor: a) a gratuidade e a assistência estudantil destinados aos 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** foi o tema de menor importância no governo FHC tomou nova configuração no governo Lula, na medida em que atrelou a necessidade de cursos 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 do governo Lula, como demonstra o Gráfico 14. 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 oito anos. No entanto, o grande salto ocorreu em 2008 com a implementação do Programa nacional de Assistência Estudantil (PNAES) com acréscimo de 184,8% nos recursos destinados a esse entre 2007 e 2008.

Segundo informações obtidos junto à SESu/MEC, em suas nove dimensões o programa beneficiou um contingente de 198.266 estudantes das IFES em 2008. Isto representa 31% do total de matrículas 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).²²⁵ O documento produzido em parceria com a ANDIFES sobre perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES brasileiras concluiu que 43% dos estudantes têm renda familiar média mensal de, no máximo, R\$ 927,00, á 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 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 (PROUNI) 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: 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 a educação básica em cursos vinculados á carreira docente. A seleção dos bolsistas sob a responsabilidade do MEC tem sido feita semestralmente nas modalidades de bolsas integrais e parciais.²²⁶

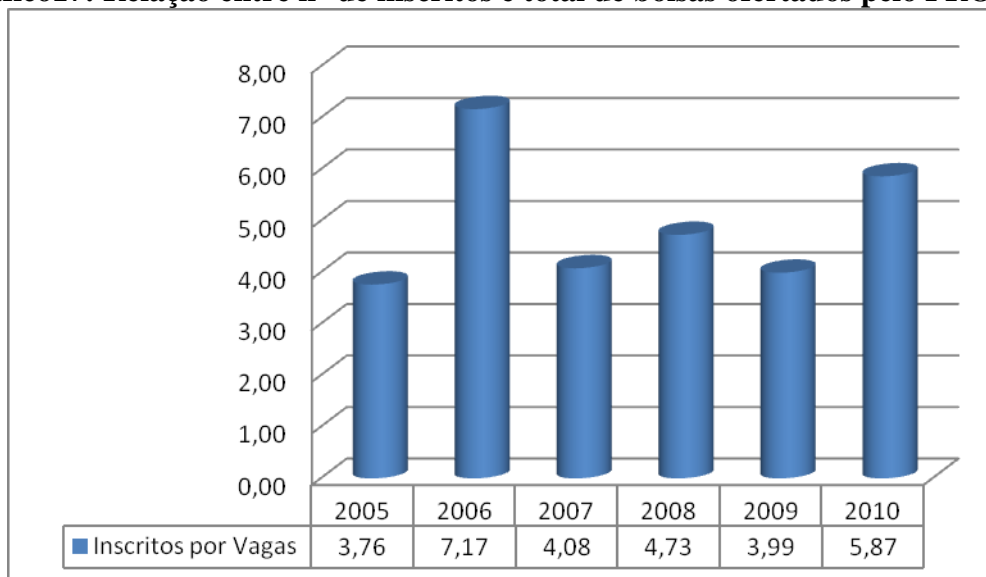
As informações contidas no site do MEC ilustram a abrangência e a evolução do PROUNI entre 2005 e 2010. No Gráfico 17 nota-se que a concorrência da demanda potencial por bolsistas foi acirrada nos quatro anos, sendo que no ano de 2006 foi de maior procura com mais de sete estudantes em disputa por uma bolsa de estudos. É importante ressaltar que essa relação candidato/vaga é bem superior àquela observada no segmento particular de cerca de um indicador por vaga. A taxa de crescimento da quantidade de bolsas foi menos intensa que o incremento da procura, exceto no ano de 2007 que o contingente de inscritos caiu em termos

²²⁵ 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.

²²⁶ 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.

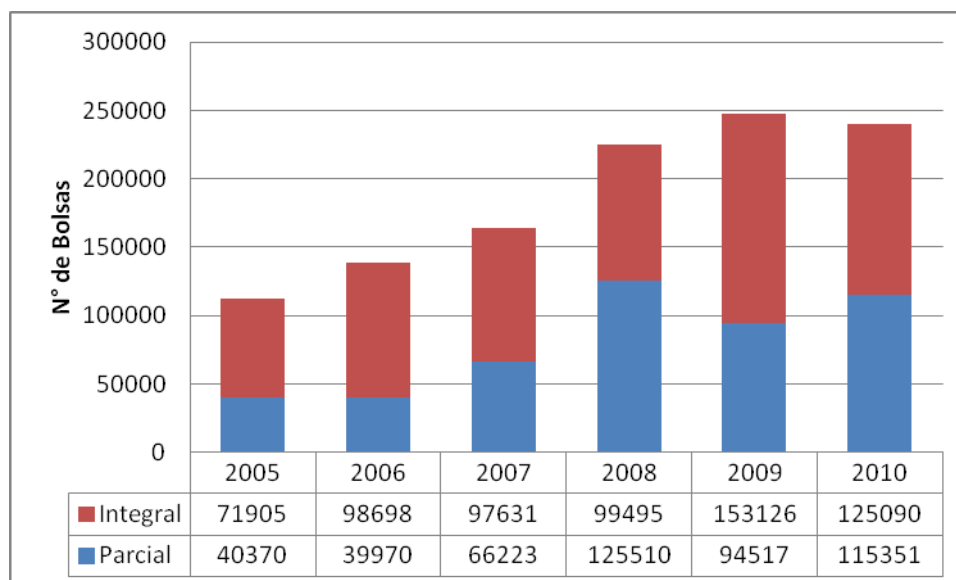
absolutos. Em 2009, as inscrições no PROUNI chegaram a 1.410.266, superando a marca de um milhão de pessoas.

Gráfico17: Relação entre n° de inscritos e total de bolsas ofertados pelo PROUNI.



Fonte: MEC. Elaboração própria.

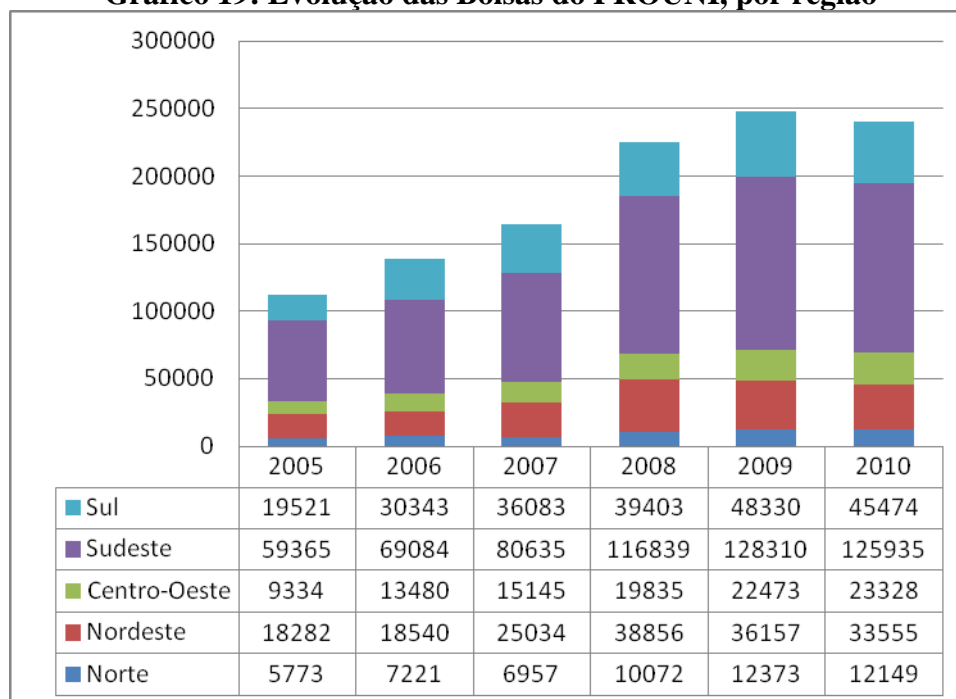
Quanto á distribuição dos beneficiários por tipo de bolsas observa-se no Gráfico 18 que nos três primeiros anos prevaleceu a maior proporcionalidade de bolsas integrais, porém em 2008 houve uma situação atípica, com acréscimo de 84.5% nas bolsas parciais, em 2009 e 2010, situação foi parecida da dos três primeiros anos, o que resultou no predomínio das bolsas integrais sobre as parciais. Este resultado está atrelado às decisões estratégicas das IES que escolhem a composição de bolsas mais convenientes, uma vez que as lucrativas e as sem fins lucrativas podem optar entre os critérios de concessão apenas de bolsas integrais ou da combinação de ambas. Em 2010, o total de bolsas ofertadas chegou a 240.441, superou-se a meta constante do programa de governo do então candidato Lula de beneficiar 180 mil estudantes.

Gráfico 18: Evolução das bolsas do PROUNI, por tipo de bolsa

Fonte: MEC. Elaboração Própria.

Por sua vez, a distribuição de bolsas em termos regionais (Gráfico 19) acompanhou em grande medida a distribuição das matrículas no espaço. Destaca-se que cerca da meta das bolsas tem sido destinada ao Sudeste, ainda assim a região ficou sub-representada, visto que entre 2005 e 2010 as matrículas em estabelecimentos privados chegaram a 56% do total nacional. Em compensação. O Nordeste que ampliou progressivamente sua participação nas matrículas de 12% para 14%, deteve parcela oscilante de bolsas entre 11.1% para 12.9%. Este cenário releva que o despeito da disponibilidade de bolsas depende das decisões individuais das IES, exceto para filantrópicas, o critério socioeconômico foi fundamental para que ocorresse discreta redistribuição de oportunidade da região mais rica da Federação para a mais pobre, coerente com o desenho da política pública de redução das desigualdades sociais e regionais.²²⁷

²²⁷ É importante reforçar o alerta dos pesquisadores Catani, HEY e Gilioli (2006), quando 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, inexistência ou não de deficiência, professores da rede pública de educação básica, modalidades de ensino (presencial e a distância), turno do curso (integral, matutino, vespertino e noturno), tipo de instituição privada (lucrativa, sem fins lucrativos, filantrópicas) aparecem apenas de forma acumulada, não existindo informações por processo seletivo ou anualizadas.

Gráfico 19: Evolução das Bolsas do PROUNI, por região

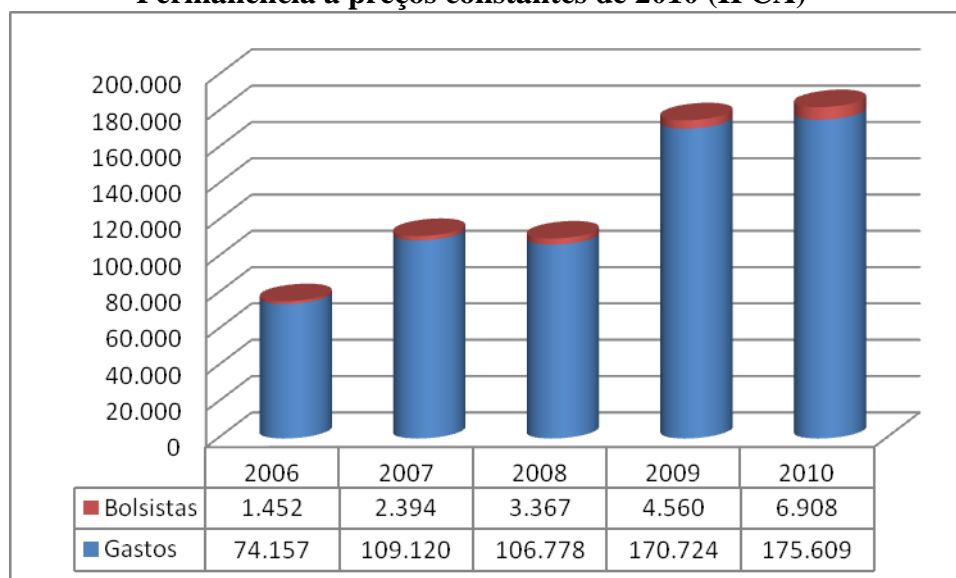
Fonte: MEC. Elaboração Própria.

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 as informações obtidas, 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 fornecidas pelas IFES. Os dados do Gráfico 20 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 2010, houve acréscimo significativo próximo 375.8% nos beneficiados.

Gráfico 20: Evolução do n° de bolsistas e do dispêndio orçamentário (R\$ com a Bolsa Permanência a preços constantes de 2010 (IPCA))



Fonte: MEC; SIAFI. Elaboração própria.

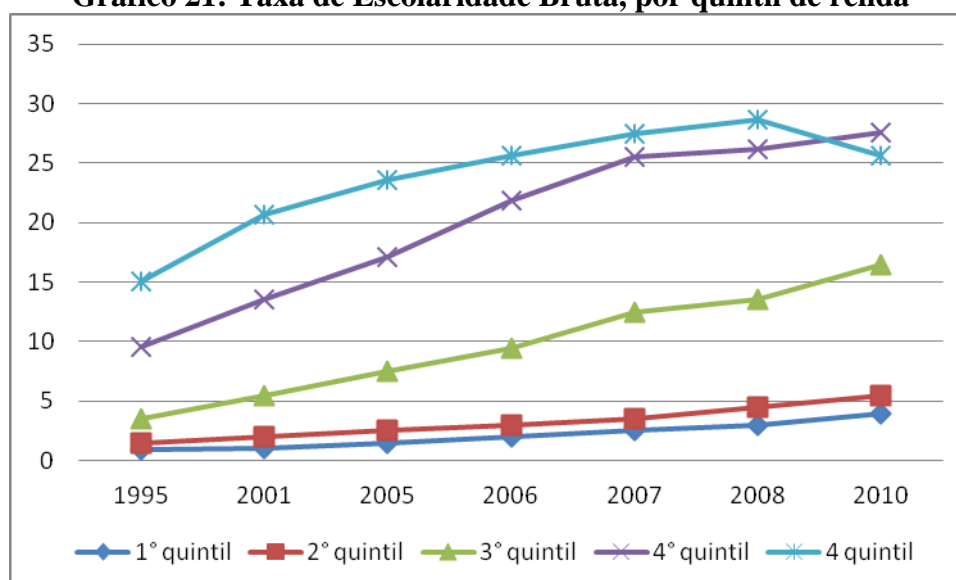
É possível perceber, com base no Gráfico 18 e do Gráfico 20, que a quantidade de bolsas permanência, entre 2006 e 2010, corresponde a percentual ínfimo do total de bolsas do PROUNI. De todo modo, este serviu como mecanismo complementar para aqueles que necessitam de dedicação aos estudos em tempo integral 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, logo, para alteração no valor da bolsa torna-se necessária a edição de nova 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 convencionas do PROUNI são custeadas pelas IES que aderiam ao programa em troca de desoneração fiscal, a bolsa permanência envolve paramento pecuniário do MEC por meio de transferências orçamentárias aos beneficiário. Com a criação em 2008 do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), os gastos destinados a este tipo de

bolsa foram crescentes em termos reais em todos os anos, sendo que entre 2008 e 2009 aumentaram em 59.9%

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 bruta dos três quintis de renda mais baixos. Apesar disso, o gráfico 21 relewa a permanência de brutal desigualdade, marcada por clivagens sociais, na qual as duas camadas mais ricas superam a meta de escolaridade líquida definida no PNE, enquanto, os dois níveis mais baixos praticamente não estão representados na educação superior.

Gráfico 21: Taxa de Escolaridade Bruta, 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 a 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 2010, somente 6.3% dos matriculados nas IES privadas eram beneficiários.

Por fim. A demanda particular continuou a ter acesso a recursos 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 83,4%, em 2005, alcançou o ápice histórico com cerca de 80.961 contratos. O desempenho pode ser explicado devido à legislação de o PROUNI priorizar a distribuição de recursos dos empréstimos estudantis do programa e, reciprocamente, a Portaria do FIES determinou que os bolsistas ocupassem o primeiro lugar na fila para obter crédito para cobrir 50% dos encargos educacionais restantes.

Em 2006, a mudança na sistemática reduziu, de forma significativa, a taxa de juros e diferenciou os cursos prioritários dos demais. Em 2008, houve alteração nas regras para permitir o financiamento integral dos bolsistas do PRUNI e a diferenciação na parcela a ser financiada de acordo com o tipo 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 2010 abaixo dos contratos firmados no primeiro ano da série, (Gráfico 15). Diferente da meta quantitativa de atingir 396 mil alunos, a quantidade de contratos mostrou-se ainda insignificante, uma vez que no ano de 2005 com cerca de 80 mil contratos estes representavam apenas 2,5 das matrículas.

No Gráfico 16 é possível notar que os recursos para o FIES tiveram um pequeno acréscimo no primeiro ano somado aos resíduos 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 um pouco aquém do esperado e perdeu um pouco do seu protagonismo quanto ao papel de estímulo à demanda adquirido no governo FHC. Este fenômeno 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 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 socioeconômicos do público alvo do programa. Os elementos limitantes residem na insegurança do alunado 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 do 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 da importância do FIES, a opção federal de financiamento da demanda do 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 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.

O capítulo procurou esquadriñar o financiamento federal direto e indireto à oferta e à demanda com 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 a sua gestão sofreu dura restrição fiscal, combinada à opção deliberada de não ampliar as despesas com o nível superior. A busca por recursos extra orçamentários, através das fundações de apoio, tornou-se alternativa para evitar o sucateamento pleno, sobretudo, nas universidades oficiais.

Quanto ao setor privado, as transferências orçamentárias mostram-se insignificantes. Houve disciplinamento parcial dos benefícios fiscais, na medida em que 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 financiamento do BNDES funcionaram como avalistas da viabilidade econômica individual das IES. As empresas educacionais foram beneficiadas pelo padrão de financiamento via mercado. O

crédito educativo foi reformulado e transformado em financiamento estudantil, COB 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 do governo Lula quanto à política 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, o 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.

No entanto, o governo Lula não abandonou o segmento privado. A continuidade nos instrumentos financeiros foi a reformulação 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 objetivo de mais 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 Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

CONCLUSÃO

A dissertação procurou estudar a política para a educação superior sob a perspectiva analítica do neo-institucionalismo histórico. Por este olhar, a relação entre Estado e Sociedade é medida 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 é concebida pela combinação da ação estatal e das ações e das reações dos demais atores mediante os elementos centrais da agenda governamental.

O objetivo principal da dissertação é explicar a agenda governamental para a educação superior durante os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), procurando responder as duas indagações: a) Há semelhança entre a agenda sistêmica e a agenda governamental adotada nos 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 a seu antecessor, no que tange à política educacional para o nível superior.

O primeiro capítulo cumpriu o papel de esquadrihar os principais atores sociais, seus recursos de poder e interesses em trono 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 defensores 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 o Banco Mundial – e em que pese a sua não interferência direta na dinâmica política, trouxeram para o debate os elementos precípuos da agenda sistêmica.

Em seguida, o trabalho enveredou pela análise documental, com intuito de identificar a “fala” apenas dos atores sociais. 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 legislativas, 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 defenderem 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, considera 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 se 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 universitários 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 a expansão do segmento público. A polêmica torna-se

ainda mais acirrada à medida que o tema passa a ter o direcionamento de recursos estatais ao segmento privado. Como era de se esperar, os atores como ABMES e ABRU são favoráveis à ampliação dos mecanismos existentes, com o aval do Banco Mundial e a aceitação, com ressalva, da UNESCO, porém sob 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 ao longo da gestão de Fernando Henrique Cardoso, compreendida pelo período de 1995 a 2002, foi objeto de estudo do segundo 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, investigar-se o processo político perpassou as fases de elaboração à aprovação da LDB e do PNE. Nas duas oportunidades, a iniciativa partiu da combinação 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 do processo político que perdurou ao dos oito anos estudados, a pesquisa envereda para a observação de como a agenda governamental materializou-se em medidas legislativas que conformam 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 pilares 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 dissertação. 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, em parte, na centralização do processo decisório no MEC, na avaliação da qualidade do ensino, na diversificação curricular, institucional e de recursos e na diversificação 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 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 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 e 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 alterações 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 á 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 terceiro capítulo percorreu o mesmo caminho metodológico traçado no capítulo anterior agora se referindo ao período compreendido pelos oito anos do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para realizar essa empreitada, foi composto o ambiente socioeconômico subjacente á 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 de 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 á reforma não impediu a desarticulação dos atores estatais, 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, materialização 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 de 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 – expansão e o financiamento da educação superior – há inúmeras evidências da perenidade 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 o epílogo da dissertação 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 dissertação 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 principal 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 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 da 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 referente 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 intensivo ao longo do governo FGC 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 e, recentemente ao mercado acionário. O resultado da expansão mais visível foi à 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 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 2010 é impactante: 78% das matrículas; 79% dos cursos e 91% das instituições.

A focalização da política pública em prol da oferta 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 49% de vagas na preenchidas.

O desafio fundamental que permaneceu 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 cerca de 5,8% 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 9,8%, em 2002, no governo Lula, a combinação da política multifacetada à desaceleração da demanda levou o índice a 14,4%, em 2009. Depreende-se que a meta estabelecida no PNE de 30% continua muito distante da realidade brasileira.

A despeito das ações afirmativas que proliferam na forma de política pública pelo PROUNI em iniciativas institucionais nas IFES, o processo de expansão, cuja análise encerra em 2010, 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 5, 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 financiamento foram esquadrihados de modo a evidenciar a existência de certo padrão de financiamento coerente com a formulação da política educacional delineada nos capítulos 2 e 3. 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 assumam caráter central na compreensão do processo expansivo na educação superior.

A tendência de criar recursos adicionais ao setor privado, que foi estrangido 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: financiamento de 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 á retomada do papel indutor do Estado brasileiro no financiamento do segmento federal. A recuperação dos gastos com as IFES (inflexão dos gastos com investimentos) é emblemática do rompimento do modelo arquitetado na gestão de FHC, desenvolvendo 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 á oferta foi ampliar o escopo de modo a contemplar as duas faces do sistema de educação superior.

O financiamento da demanda foi ampliado em duas frentes: deu início ao Programa de Assistência Estudantil destinado ao aluno do segmento federal e concede 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 IES. 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 dissertação, 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 mecanismo financeiros – renúncia fiscal e financiamento do BNDES – voltados à oferta educacional. Em menor medida, o crédito educativo transformado em financiamento estudantil, tornou-se 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 PROUNI. A ruptura na política consubstanciou-se na combinação de crescimento intensivo e extensivo, acompanhado do crescimento de recursos 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 (PNRAES 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 regionais permanecem no horizonte da política educacional como obstáculo a serem superados. Estes são os principais desafios a serem enfrentados para que uma sociedade possa dar condições reais a todo, baseadas nos valores democráticos da meritocracia e da igualdade de oportunidades.

REFERÊNCIAS

- BITTAR, M. O Ensino Superior Privado no Brasil e a Formação do Segmento das Universidades Comunitárias. **Avaliação**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 33-42, jun. 2001.
- SAMPAIO, H. Ensino Superior. **O Superior no Brasil**. O setor Privado. São Paulo: Hucitec, FAPESP, 2000.
- 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, n. 42, p. 297-304, jan./jun. 1999.
- _____. Posicionamento do CRUB sobre autonomia universitária. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 37, n. 18, p. 251-259, 2 sem. 1996.
- WORLD BANK. **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, 2000.
- _____, **Brazil Higher Education Sector Study**. 2000. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: Ago. 2011.
- _____, **Construir Sociedade de Crescimento**: Nuevos Desafios para La Education Terciária. Tradução para Espanhol de: Pizzaro, R. do texto: Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary. Bogotá: Quedecor World Bogotá S.A., 2003.
- _____, **A Better Investment Climate for Everyone**. 2004. Disponível em <www.worldbank.org>. Acesso em: Out. 2011.
- _____, **La enseñanza superior**: Las lecciones derivadas de La experiencia. Washington: Banco Mundial, 1995.
- 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, n. 18, Jan. 1997. Disponível em: <www.abmes.org.br>. Acesso em: Ago. 2011.
- _____, O Decreto nº 2.207/97 e a LDB: Avanço ou Recuo? **Estudos**, Brasília, n. 19, Jun. 1997. Disponível em: <www.abmes.org.br>. Acesso em: Ago. 2011.
- _____, II Seminário sobre a Formação de Professores e os Institutos Superiores de Educação. **Estudos**, Brasília, n. 28, Dez. 2000.
- _____, Programa Universidade para Todos. **Cadernos ABMES**, Brasília, n. 13, 2004.
- 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: Ago. 2011.

LOPREATO, F. L. C. As finanças públicas em questão. **Política Econômica em Foco**, Campinas, v. 1, n. 3, Mar. 2005.

_____, 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.

SOUZA, P. R. **A Revolução Gerenciada: Educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

CUNHA, L. A. O Ensino Superior no Octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, Abr. 2003.

_____, Luta Política nas Universidades Federais: Poder Sindical Versus Poder Acadêmico. **Avaliação**, Campinas, v. 8, n. 3, p. 11-36, Set. 2003.

PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA. Disponível em: <www.andes.org.br>. Acesso em: Ago. 2011.

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. 7.ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

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.

CASTRO, M. H. G de. **O fim da obrigatoriedade do vestibular**. Notícias do ENEM, de 04 de dezembro de 1998. Disponível em <www.inep.gov.br>. Acesso em: Ago. 2011.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior**: Proposta de Emendas. Brasília: ANDIFES, 2005. Disponível em <www.ampeduerj.br>. Acesso em: Out. 2011.

_____, Reforma Universitária. Proposta da ANDIFES para a reestruturação da Educação Superior no Brasil. Brasília: ANDIFES, 2004. Disponível em: <www.andifes.org.br>. Acesso em: Nov. 2011.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, Reformas e Desequilíbrio Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F. et. al. **Economia Brasileira Contemporânea**: (1945-2004). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 166-195.

_____, Rompendo com a ruptura: o Governo Lula (2003-2004). In: GIAMBIAGI, F. et. al. **Economia Brasileira Contemporânea**: (1995-2004). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 196-217.

AMITRANO, C. R. O modelo econômico 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: IPEA, 2010.

____, Considerações sobre o crescimento econômico brasileiro no médio prazo. In. Carneiro, R. M. e Matijascic, M. (org.). **Desafios do Desenvolvimento Brasileiro.** Livro eletrônico. 2010. Disponível em: <www.iececon.net>. Acesso em: Out. 2011.

____, **Crescimento e Democracia no Brasil,** IPEA. Mineo.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). GT da área de Educação, Ciência e Tecnologia. **Uma Escola do Tamanho do Brasil.** 2002. Disponível em: <www.dominiopublico.qprocura.com.br>. Acesso em: Dez. 2011.

____, **Um Brasil para Todos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social.** Brasília. 2002. p 43 Disponível em: <www.pt-pr.org.br>. Acesso em: Dez. 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (MEC). Fórum Nacional de pró-Reitores de Assuntos Comunitárias e Estudantis. **II Perfil Socioeconômico e cultural dos Estudantes de Graduação das instituições Federais de Ensino Superior.** Brasília: FONAPRACE, 2004.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL (ANDES-SN). **Proposta da Diretoria da ANDES – Sindicato Nacional para o Fórum.** Mimeo, 1989.

____. Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira, Brasília: **Cadernos ANDES,** Brasília, n. 2, p. 1-70, Out. 2004. Disponível em: <www.andes.org.br>. Acesso em: Dez. 2011.

____. **PROUNI:** um programa para subsidiar o setor empresarial. Disponível em: <www.andes.org.br>. Acesso em: Nov. 2011.

MINISTERIO DA FAZENDA (MF). Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social do Governo central:** 2001 e 2002. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTIS (UNE). **A Reforma Universitária que a UNE quer!** Proposta Aprovada n 53º CONEG da UNE. 2004. Disponível em: <www.une.org.br>. Acesso em: Jan 2012.

____, **È preciso debater a Reforma do Ensino Superior.** Nota Pública. 2005. Disponível em: <www.une.org.br>. Acesso em: Jan. 2012.

COSTA, F. PROUNI. **O olhar dos estudantes beneficiados.** São Paulo. Michelloto, 2010.

Barbosa, N.; SOUZA, J. A. P. **A Inflação do governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda.** No prelo.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **Boletim de políticas Sociais**, Acompanhamento e análise, n. 11, agosto, 2005.

____, Comunicado da Presidência. **PNAD: 2008** – primeiras análises, n. 32, 07 Out. 2009.

____, **Boletim de Políticas Sociais** - Acompanhamento e Análise, n. 16, nov. 2008.

AMARAL, N. C. **Financiamento da Educação Superior: Estado x mercado**. São Paulo: Cortez e Piracicaba-SP, UNIMEP, 2003.

____, 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.

____, A vinculação avaliação-financiamento na educação superior brasileira. **Impulso**. Piracicaba-SP, v.16, p. 81-92, 2005.

SCHWARTZMAN, J. O Financiamento do ensino Superior no Brasil. In. STEINER, J. E.; MALNIC, G (org.). **Ensino Superior: Conceitos & Dinâmica**. São Paulo: Editora da USP, 2006.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). **Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de natureza Tributária**. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso fevereiro 2012.

DAVIES, N. O Financiamento Público às Escolas privadas. **Universidade e Sociedade**, ano 11, n. 27, p.74-91, jun. 2002.

SÈCCA, R. X.; LEAL, R. M.; MENEZES, N. M. L. O apoio de BNDES a instituições de ensino superior (IES): uma análise do primeiro Programa IES (1997-2007). **BNDES Setorial**, n. 31, p. 227-252, 2010. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: Mar. 2012.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of in Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

THELEN, K.; STEUNMO, 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.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **BIRD**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1. sem. 1997.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

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.

A NOVA Idb na avaliação do fórum nacional em defesa da escola pública. **Universidade e Sociedade**, Ano 7, n. 13, Jul. 1997.

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.

_____,; ROTHEN, J. C. “SENAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, p. 955-977, 2006.

BELLONI, I. 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.

LOPREATO, F. L. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o PROUNI no Governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, Maio/Ago. 2005.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. O Sistema e a Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil. **Avaliação**, Campinas, v. 5, n. 3, p. 7-14, Set. 2000.

_____, **Educação Superior no Brasil**. Reestruturação e metamorfose das universidades públicas. Petrópolis: Vozes, 2002.

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.

GIOLO, J. A. Educação Tecnológica Superior no Brasil: os números de sua expansão. **Universidade e Mercado de Trabalho**. Educação Superior em Debate: INEP, Brasília, n. 3, p. 109-134, 2006.

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.