

FLÁVIA REGINA MARCHIORI OGANAUSKAS

**RELAÇÕES ENTRE PÚBLICO E O PRIVADO NO ENSINO SUPERIOR
BRASILEIRO: PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI**

**CURITIBA
2011**

FLÁVIA REGINA MARCHIORI OGANAUSKAS

**RELAÇÕES ENTRE PÚBLICO E O PRIVADO NO ENSINO SUPERIOR
BRASILEIRO: PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI**

Monografia de Conclusão do Curso de
Especialização em Políticas Educacionais,
do Núcleo de Políticas, Gestão e
Financiamento da Educação, da
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Maria Tereza
Carneiro Soares.

CURITIBA

2011

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	IV
LISTA DE TABELAS	V
RESUMO.....	VI
INTRODUÇÃO	1
1. AS ORIENTAÇÕES MACROECONÔMICAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: NEOLIBERALISMO E TERCEIRA VIA	4
2. IMPACTO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE ENSINO SUPERIOR – GOVERNO FHC.....	15
3. REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA: CRIAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI.....	28
3.1 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI	33
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51
5.1 BIBLIOGRAFIA CITADA.....	51
5.2 LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS OFICIAIS.....	53

LISTA DE SIGLAS

- ABMES - Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino
- ABRUC - Associação Brasileira de Universidades Comunitárias
- ANACEU - Associação Nacional dos Centros Universitários
- ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
- ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino
- UNE - União Nacional dos Estudantes
- ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
- ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- IES - Instituições de Ensino Superior
- IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
- LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
- PIB - Produto Interno Bruto
- PNE - Plano Nacional de Educação
- PPP - Parceria Público-Privada
- PROUNI - Programa Universidade Para Todos
- REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
- SEMESP - Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
- SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

LISTA DE TABELAS

Tabela I - Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 1992 a 2002

Tabela II - Distribuição Percentual do Número de Instituições por Dependência Administrativa – Brasil – 1988 e 1998

Tabela III - Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil – 1980 e 1998

Tabela IV - Número de Instituições no Ensino Superior segundo Tipo e Dependência Administrativa – Brasil – 2001

Tabela V - Número de Ingressos pelo Vestibular, por Categoria Administrativa Brasil 1992 – 2002

Tabela VI - Evolução das Bolsas do PROUNI, por tipo de bolsa - Brasil 2005 – 2008

Tabela VII - Evolução do Número de Matrículas na Graduação Presencial, segundo a Categoria Administrativa - Brasil 2002 – 2008

RESUMO

O objetivo desta monografia é o de compreender a relação complexa da atual Política Educacional voltada para o Ensino Superior brasileiro e a influência das orientações macroeconômicas tanto na concepção como na execução destas políticas públicas. Para tanto, iremos nos ater ao caso específico do Programa Universidade para Todos, conhecido popularmente como PROUNI, como uma medida assistencial que visaria inicialmente ampliar o acesso ao Ensino Superior através da concessão de bolsas de estudos em Instituições Privadas de Educação Superior. Para isso realizaremos um breve retrospecto histórico a fim de reconstituir o processo de criação desta política pública e quais foram as principais influências macroeconômicas que teriam marcado a política educacional de ensino superior da época. Buscaremos compreender quais foram as implicações da orientação Neoliberal e da Terceira Via no que concerne às políticas públicas de Ensino Superior, assim como analisaremos a existência de continuidades e rupturas destas orientações político-econômicas nas atuais diretrizes efetuadas no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, em especial a partir da implementação do PROUNI, anunciado como carro-chefe na democratização da educação superior brasileira. Para analisarmos como o PROUNI se estruturou e em que medida o mesmo pode ser considerado um instrumento de democratização da educação superior convém levantarmos a trajetória institucional deste Programa, desde o projeto, a aprovação da lei e o seu desenvolvimento, analisando as relações entre o governo e as instituições privadas, revelando assim os principais desdobramentos referentes à execução do programa, que acabaram por flexibilizar o conteúdo original do PROUNI de modo a privilegiar o setor privado da Educação Superior.

Palavras-Chave: Ensino Superior, PROUNI, Neoliberalismo, Terceira Via.

INTRODUÇÃO

Nesta monografia buscaremos compreender a relação entre a atual política educacional voltada para o ensino superior brasileiro e a influência das orientações macroeconômicas tanto na concepção como na execução destas políticas públicas. Iremos nos ater ao caso específico do Programa Universidade para Todos, conhecido popularmente como PROUNI, como uma medida assistencial que visaria inicialmente ampliar o acesso ao Ensino Superior através da concessão de bolsas de estudos em Instituições Privadas de Educação Superior.

O Programa, criado inicialmente através da medida provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004 foi posteriormente legitimado pela lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que passaria a regular as oportunidades de estudos por meio da oferta de bolsas em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas que, em contrapartida receberia isenção fiscal de alguns tributos. Deste modo, seria a isenção fiscal o instrumento pelo qual irá se fazer a parceria entre Governo Federal e a iniciativa privada como forma de suprir uma demanda por vagas no Ensino Superior. (VALLE, 2009, p. 11).

O PROUNI compõe juntamente com o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB) uma série de iniciativas do Governo Federal no intuito de expandir a educação profissional e tecnológica através do aumento significativo do número de vagas na educação superior. O Programa já atendeu, desde a sua criação até o processo seletivo do primeiro semestre de 2011, cerca de 860 mil estudantes, sendo 67% com bolsas integrais.

Cabe ressaltar que o programa está voltado para estudantes egressos do ensino médio em escolas públicas e que possuam renda familiar per capita de até três salários mínimos, na condição de bolsistas integrais. Para isso o PROUNI estipula ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência e convênios de estágio, assim como o FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior) que possibilita aos bolsistas parciais financiar até 100% da mensalidade.

No presente trabalho buscaremos analisar se o PROUNI se constitui como uma medida de democratização de Ensino Superior, conforme consta em seu projeto original, ou se sua implementação estaria mais condizente com a agenda neoliberal implantada no governo de Fernando Henrique Cardoso para as políticas públicas educacionais no país. Deste modo, além de analisarmos a trajetória deste programa social, desde a sua primeira proposta até a lei nº 11.096 que o sancionou em 2005, também faremos um breve retrospecto da influência da Agenda Neoliberal e da Terceira Via nas Políticas Públicas Educacionais durante o período do Governo de Fernando Henrique Cardoso e posteriormente de Luis Inácio Lula da Silva a fim de apresentarmos subsídios para analisarmos melhor este programa social.

No primeiro capítulo buscaremos compreender quais foram as implicações das orientações macroeconômicas do Neoliberalismo e da Terceira Via no que concerne às políticas públicas de Ensino Superior. Para tanto realizaremos uma revisão bibliográfica destas orientações político-econômicas buscando compreender suas principais dimensões e o contexto em que surgem a fim de apresentar alternativas à crise do capitalismo. A análise das agendas Neoliberal e da Terceira via buscarão compreender tanto os aspectos teóricos destes conceito como a dimensão prática de aplicação dos mesmos na economia.

Já no segundo capítulo buscaremos compreender como tais orientações econômicas irão influenciar o Estado brasileiro, mais especificamente através da Reforma do Estado realizada ao longo do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Neste sentido, ambas as contribuições ficam nítidas a partir das medidas evidenciadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso que são aplicadas no intuito de alavancar o desenvolvimento econômico, elevar os investimentos financeiros no país e estimular a concorrência e produtividade. Quanto às políticas públicas de Ensino Superior da época o principal aspecto a ser ressaltado é a expansão desenfreada da rede privada do Ensino Superior, que ocorre em grande medida pela escassez de recursos governamentais investidos no sistema público de educação, de modo a efetuar a transferência para o setor privado da responsabilidade de ampliação das matrículas no Ensino Superior.

No terceiro e último capítulo analisaremos a existência de continuidades e rupturas destas orientações político-econômicas nas atuais diretrizes efetuadas no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, em especial a partir da implementação do PROUNI, anunciado como carro-chefe na democratização da educação superior brasileira. Ao analisarmos como o PROUNI se estruturou e em que medida o mesmo pode ser considerado um instrumento de democratização da educação superior convém levantarmos a trajetória institucional deste Programa, desde o projeto, a aprovação da lei e o seu desenvolvimento, analisando as relações entre o governo e as instituições privadas, revelando assim os principais desdobramentos referentes à execução do programa, que acabaram por flexibilizar o conteúdo original do PROUNI de modo a privilegiar o setor privado da Educação Superior.

1. AS ORIENTAÇÕES MACROECONÔMICAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: NEOLIBERALISMO E TERCEIRA VIA

Em artigo publicado na Revista USP, Sônia Draibe (1993) afirma que o neoliberalismo não constitui efetivamente um corpo teórico próprio, original e coerente. Para a autora esta ideologia dominante é composta principalmente por proposições práticas e estratégicas no plano econômico, enquanto que no plano conceitual acaba por reproduzir um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos, cujo caráter principal seria o de “reinventar” o liberalismo de modo a introduzir formulações muito mais próximas do conservadorismo político. O Neoliberalismo seria mais um discurso e um conjunto de regras práticas de ação particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e das suas políticas. E justamente por não possuir uma única formulação, tanto teórica como prática, esta nova “doutrina” econômica acabaria por produzir distintos “neoliberalismos” de modo a dificultar a análise de sua abrangência.

Deste modo, no caso brasileiro a autora identifica algumas tendências que se confirmam por quase uma década e que se encontram em conformidade com as recomendações do Banco Mundial na efetivação de Políticas Públicas no Brasil. A autora ressalta que o Neoliberalismo possui tendências profundas de modificações da sociedade e toma como referência as alterações sociais ocorridas especificamente na América Latina.

Contextualizar o surgimento desta nova orientação econômica a qual denominamos neoliberalismo significa voltarmos aos antecedentes históricos que teriam determinado esta redefinição entre Estado e Mercado. Cabe lembrar que no período após a Segunda Guerra Mundial o Estado capitalista teria assumido novas obrigações, uma vez que a produção e o consumo em massa gerado pelo Fordismo¹ requeria investimentos em capital fixo e condições de demanda relativamente estáveis para se tornar lucrativa. Naquele

¹ O regime de acumulação fordista teve a sua origem nos EUA e no pós-guerra irradiou-se para o mundo. O fordismo aliou os princípios tayloristas (divisão do trabalho manual e intelectual) - pesquisa e desenvolvimento, engenharia e organização racional do trabalho. Harvey ressalta da seguinte maneira o regime de acumulação fordista: "O que havia de especial em Ford era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que a produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução do trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista". (HARVEY, 1992, p. 121.)

período o Estado tinha o papel de controlar os ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e o consumo de massa, que tinham como objetivo a manutenção do pleno emprego. Naquele momento o salário era complementado pelos governos através da seguridade social, assistência médica, habitação e educação. O Estado também acabava exercendo o papel de regular os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção. (PERONI, 2000).

Entretanto, o Estado não foi capaz de conter as contradições inerentes ao capitalismo e a crise começa a se intensificar no período de 1965 a 1973. A rigidez dos compromissos do Estado estava restringindo a expansão na base fiscal para gastos públicos, que somada à política Monetária intensificou a onda inflacionária.

A rigidez dos compromissos do estado foi se intensificando à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão, etc.) aumentavam a pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos. O único instrumento de resposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável. (HARVEY, 1992, p. 135-136.)

Neste contexto de profunda recessão, exacerbado pela crise do petróleo em 1973, as corporações se obrigaram a intensificar a competição, através de novas formas de racionalização da produção, reestruturação e intensificação do controle de trabalho. Toda esta mudança é definida por David Harvey (1992) como a “Acumulação Flexível” e compreende tanto a reestruturação econômica como o reajustamento social e político gerando assim uma série de novas experiências no âmbito da organização industrial, que geraram consequentemente um regime de acumulação inteiramente novo.

A acumulação flexível é caracterizada por Harvey (1992) como setores da produção inteiramente renovados, por diferentes maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, e, sobretudo por inovações comerciais, tecnológicas, e organizacionais, que viriam a se opor à rigidez do fordismo. Nesse sentido, Chesnais (1997) aponta que as políticas de liberalização, desregulamentação e privatização que os Estados capitalistas

passam a adotar a partir de 1978 ampliaram a liberdade de o capital se mover internacionalmente. Esta mobilidade e flexibilidade têm consequências diretas sobre os trabalhadores, pois com o crescimento do desemprego estrutural os empregadores exercem maior pressão sobre as forças de trabalho, impondo regimes e contratos de trabalho mais flexíveis. Observa-se além do desemprego estrutural, uma redução do emprego regular e o aumento do trabalho em tempo parcial, temporário e de subcontratos. (PERONI, 2000)

Bresser Pereira (1997) afirma que a este contexto, acompanhado pelo processo de globalização, se impõe necessariamente uma pressão adicional para a reforma do Estado capitalista, tendo em vista que a globalização teria levado a um enorme aumento do comércio mundial, dos financiamentos internacionais e dos investimentos diretos das empresas multinacionais. Significou assim, um aumento da competição internacional em níveis jamais pensados e uma reorganização da produção a nível mundial patrocinada pelas empresas multinacionais. Logo, as consequências foram, de um lado, uma melhor alocação dos recursos e o aumento da eficiência da produção, de outro, a perda relativa da autonomia do Estado, que viu reduzida sua capacidade de formular políticas macroeconômicas. Com isso, aprofundou-se a concentração de renda seja entre países, seja entre cidadãos de um mesmo país.

Neste contexto geral, as respostas à crise, que naturalmente ganharam caráter universal tendo em vista a rápida difusão de ideias e políticas públicas em tempos de globalização, variaram de acordo com a filiação ideológica de cada grupo. Na tentativa de classificar estas diferentes alternativas à crise, Bresser Pereira (1997) aponta a existência de quatro grupos ideológicos: a esquerda tradicional, a centro-esquerda pragmática, a centro-direita pragmática, e a direita neoliberal.

A partir desta classificação Bresser Pereira afirma que a esquerda tradicional e populista acabou entrando em crise e ficou paralisada, pelo fato desta ter diagnosticado erroneamente a crise com causada por interesses internos: antes pelo imperialismo, agora pela globalização.

A centro-direita pragmática, composta pelo *establishment* capitalista e burocrático nos países centrais e na América Latina determinou aos países altamente endividados obediência aos fundamentos macroeconômicos, principalmente através do ajuste fiscal e da liberalização dos preços para

garantir o equilíbrio dos preços relativos. Este grupo político também propunha reformas orientadas para o mercado (liberalização comercial, privatização, desregulação) que deveriam ser apoiadas politicamente por políticas sociais que fossem meramente compensatórias e direcionadas.

A direita neoliberal, por sua vez, compreendeu que estas reformas orientadas para o mercado, que apoiou e ajudou a formular, trariam automaticamente o desenvolvimento de volta, desde que estivessem firmemente direcionadas para o objetivo do Estado mínimo e do pleno controle da economia pelo mercado. Em decorrência era necessário privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho, mas fazê-lo de forma radical, já que para os neoliberais o Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos, devendo, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social. Sua política macroeconômica deveria ser neutra, tendo como único objetivo o menor déficit público possível e o controle do aumento da quantidade de moeda para que esta cresça de forma constante à mesma taxa do crescimento natural do PIB.

Já a Centro-esquerda pragmática, socialdemocrática, ou social-liberal, teria, na concepção de Bresser Pereira, diagnosticado corretamente aquele momento como uma crise do Estado. Esta acabou adotando as propostas da centro-direita pragmática quanto à obediência aos fundamentos macroeconômicos que envolveriam o ajuste fiscal, as políticas monetárias apertadas, taxas de juros positivas e moderadas, taxas de câmbio realistas além de reformas orientadas para o mercado. No entanto, este grupo também teria alertado que estas políticas exclusivamente não bastavam, porque apenas o mercado autorregulável não garantiria nem o desenvolvimento, nem o equilíbrio e a paz social. Dessa forma, o autor afirma que as reformas orientadas para o mercado eram de fato necessárias, mas não com o radicalismo neoliberal.

Tais reformas orientadas para o mercado eram necessárias para corrigir as distorções provocadas pelo excessivo crescimento do Estado e pela interferência arbitrária na definição dos preços relativos. Entretanto, ao invés de pregarem o Estado mínimo, conforme os interesses dos neoliberais, a centro-esquerda social-liberal propôs a reconstrução do Estado, para que este possa voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que

mantenha um perfil de intervenção mais modesto do que aquele que prevalecia anteriormente. Reconstrução do Estado esta que recuperaria a poupança pública e a superação da crise fiscal, buscaria redefinir as formas de intervenção no âmbito econômico e social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador ou financiador desse desenvolvimento.

Neste sentido, observa-se a influência ideológica da Terceira Via, que seria uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à antiga Social Democracia. Em oposição à teoria neoliberal, na qual a democracia se apresenta de forma prejudicial ao livre andamento do mercado e chega a ser apontada como uma doutrina autoritária, a proposta da Terceira Via pressupõe um Estado democrático que tem como características a descentralização, democratização, a renovação da esfera pública, a transparência e a eficiência administrativa.

Os teóricos da Terceira Via concordam com os neoliberais que a crise do capitalismo se encontra no Estado, que acabou despendendo mais do que podia em políticas sociais o que gerou, por consequência, a crise fiscal. No entanto, apresenta como proposta de superação da crise o Terceiro Setor, ao invés de investir na privatização. Enquanto o neoliberalismo propõe o Estado mínimo, a Terceira Via propõe reformar o Estado e repassar tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos. Em outras palavras, a Terceira via propõe repassar para a sociedade civil as políticas sociais executadas anteriormente pelo Estado.

Anthony Giddens (2001), um dos principais teóricos da corrente ideológica denominada Terceira Via defende a parceria público-privada (PPP), tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado, através de uma nova economia mista que possui como proposta “uma nova sinergia entre o setor público e o privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 2001, p. 109).

Com esta nova proposta a centro direita pragmática e mais amplamente as elites internacionais, depois de hesitarem inicialmente, acabaram percebendo, em meados dos anos 90, que esta linha de ação estava correta e

acabaram adotando a tese da reforma ou da reconstrução do Estado. O Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tornaram os empréstimos para a reforma do Estado prioritários. As Nações Unidas promoveram uma assembleia geral resumida sobre a administração pública. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da reforma do Estado.

Ou seja, observa-se uma grande coalizão de centro-esquerda e de centro-direita presente em governos na América Latina, no Leste Europeu, e em um grande número de países em desenvolvimento na Ásia, e mesmo nos países desenvolvidos. Tais coalizões tinham por intuito a promoção da reforma do Estado para torná-lo menor e mais voltado para as atividades que lhe são específicas, com maior capacidade de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação, a saúde e o desenvolvimento tecnológico e científico. Através da adoção destas medidas, ao invés dos governos simplesmente protegerem suas economias nacionais, acabariam por estimulá-las a serem competitivas internacionalmente.

Ivete Simionatto (2001) aponta que a nova categoria aqui utilizada é o Estado Social-Liberal, revestida do enganoso sentido de que é “social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico” e “liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não estatais competitivas, o que tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, e promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. Os fundamentos dessa matriz de Estado, contudo, indicam claramente a mercantilização dos direitos sociais e não a sua defesa, a retração do Estado de direito conseguido com a luta das forças democráticas brasileiras e uma instrumentalização dos direitos pela racionalidade econômica; além de se constituir, para a autora, como um retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania.

Segundo Simionatto (2001) as principais diretrizes dos organismos internacionais recomendam que a Reforma do Estado seja orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos públicos, principalmente na área social. As

agências de cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial tem buscado uma aliança transnacional no sentido de racionalizar os investimentos nessa área, diminuindo o papel do estado e fortalecendo as ações de natureza privada. O cumprimento da programática proposta exige a “complementaridade entre Estado e Mercado”, ou seja, a iniciativa privada também passa a executar as funções públicas, invertendo as premissas do pacto keynesiano.

Dessa forma, o Banco Mundial expressa a sua concepção de políticas públicas como forma de assegurar “que o crescimento seja compartilhado por todos e contribua para reduzir a pobreza e a desigualdade”, devendo assim os governos atribuírem prioridade aos setores sociais fundamentais. O Banco Mundial também aponta em documento sobre o desenvolvimento mundial que o crescimento das funções do Estado, especialmente após a Segunda Guerra Mundial através do *Welfare State*, intensificou os investimentos na área pública e que estes seriam mais gastos quantitativos que qualitativos e não atenderiam as necessidades dos segmentos populacionais mais pobres. Afirma, ainda, que esta forma de atuação dos Estados nacionais não condiz com os atuais parâmetros da economia mundial globalizada, pois as mudanças tecnológicas teriam ampliado as funções dos mercados e obrigado às nações a assumirem competências novas.

Esta orientação fortaleceria o caráter compensatório das políticas sociais, assumindo uma perspectiva “focalista” na medida em que buscaria atender os segmentos populacionais mais vulneráveis. (SIMIONATTO, 2001, p. 3). Da mesma forma, também acrescenta a participação de instituições privadas nas atividades até então reservadas ao setor público afirmando que muitos países desenvolvidos que desejam reduzir a magnitude de seu desmesurado setor estatal devem conceder prioridade máxima à privatização. Além disso, o Banco Mundial afirma também a necessidade de processos consultivos, que buscariam conferir à sociedade civil a oportunidade de participação e controle das ações governamentais.

Para Sônia Draibe (1993) o direcionamento do gasto social com públicos específicos caracteriza a focalização, já que inicialmente o Estado deve entrar apenas residualmente e tão somente no campo da assistência social. Além disso, a privatização aliviaria a crise fiscal uma vez que evitaria a

irracionalidade no uso de recursos induzida pela gratuidade de certos serviços públicos, o que aumentaria progressivamente o gasto público.

Vera Peroni (2000) também apresenta uma importante contribuição ao abordar a tensão entre o público e o privado neste período particular de tentativas de superação da crise do capitalismo e afirma que o neoliberalismo, juntamente com a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via seriam estratégias de superação deste momento de crise estrutural do capitalismo, cujas contradições estariam ainda mais acirradas.

Esta crise do capitalismo, no caso brasileiro, é observada por Bresser Pereira (1997), conforme apontamos anteriormente, a partir da década de 1970 devido ao crescimento distorcido do Estado somado ao processo de globalização. Neste contexto o Estado teria se tornado a principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação.

Assim como os demais países apontaram a reforma do Estado como uma necessidade emergencial verifica-se o mesmo modelo de atuação no diagnóstico do governo brasileiro em relação à crise durante a década de 1990. Deste modo, o governo apontou que a crise estaria no Estado e não no capital e que, portanto, seria necessário realizar uma reforma do Estado brasileiro como parte de superação desta crise. Para tanto, seria implementado o Projeto de Reforma do Estado apresentado pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), de autoria do ex-Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. De acordo com o documento:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (MARE, 1995, p. 12).

Vera Peroni (2000) afirma que o Plano de Reforma do Estado apresentado pelo MARE buscaria acima de tudo racionalizar recursos, diminuindo o seu papel no que se refere às políticas sociais. E que se aplica em um contexto cuja proposta do governo federal pra fazer frente à crise do capital se basearia na atração do capital especulativo, com a adoção de juros altos, que teria por sua vez aumentado a dívida externa e interna, provocando uma crise fiscal nos estados e municípios. Desta forma, a proposta de

descentralização apresentada pelo Projeto de Reforma acaba por se consistir em um repasse para a sociedade das políticas sociais que antes estariam ao encargo do Estado.

Simionatto (2001) aponta que o Projeto de Reforma do Estado no Brasil possuía quatro componentes básicos: a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização, que envolve a criação das organizações sociais; b) a redefinição do papel do Estado através da desregulamentação; c) o aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

No aspecto da delimitação do tamanho do Estado, claramente expressa pelas ideias de “privatização, publicização e terceirização”, Bresser Pereira (1997) afirma que esta medida seria essencial para que o Estado se torne mais barato e eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar seu custo para as empresas nacionais que concorrem internacionalmente. Esta seria basicamente a tese do Estado mínimo, no qual o Mercado se constituiria como um eficiente mecanismo de alocação de recursos seguida pela redução do Estado (de seu tamanho, de seu papel e de suas funções). (DAIBRE, 1993). Vale lembrar que este Estado é mínimo apenas para as políticas sociais, pois, na realidade, o Estado é máximo para o capital, pois além de se tornar regulador das atividades do capital corporativo, no interesse da nação, tem ainda de criar as condições ideais de negócios para atrair o capital financeiro transnacional e conter a fuga de capital para outros países. (PERONI, 2000).

No aspecto relativo às estratégias de privatização, terceirização e publicização, o Projeto de Reforma do Estado propõe que as empresas públicas sejam privatizadas ou transformadas em organizações sociais, organizações parceiras do Estado, sem serem dirigidas pelo poder público, embora recebam fundos públicos. Para Bresser Pereira estas organizações se demonstram mais eficientes e competitivas, atendendo melhor aos direitos sociais. No entanto, é importante atentarmos para o fato de que o Estado continuará financiando, apesar do controle político e ideológico ser transferido para as organizações públicas não estatais.

Deste modo, observa-se que o setor privado passa a atuar nas questões sociais, através de inúmeras instituições que compõem o chamado Terceiro Setor. O Terceiro Setor é basicamente constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público. Além de assumir algumas atividades que seriam do Estado, como a promoção ou a manutenção do bem estar social, o Terceiro Setor acaba também assumindo certo poder econômico e político, principalmente quanto à definição de seu próprio campo de cooperação internacional, no que se refere ao repasse e prestação de contas dos recursos financeiros. Ou seja, as estratégias de ação destas organizações, muitas vezes, ocorrem do internacional para o local, sem a mediação do nacional, principalmente quando o financiamento ocorre via agências internacionais (PERONI, 2007).

Neste sentido, podemos observar que o Plano de Reforma do Estado no Brasil sofreu influências tanto do Neoliberalismo, uma vez em que apresenta como diagnóstico que a crise está no Estado, como na estratégia de privatização; mas também sofreu influências da Terceira Via, que é a atual social-democracia. Cabe ressaltar que tanto o presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, como o ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, além de filiados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) eram, conforme apontado por Vera Peroni (2009), intelectuais orgânicos da Terceira Via. Bresser Pereira afirma que a interpretação da crise do Estado e a consequente estratégia social liberal, que fundamentou o Plano de Reforma do Estado partem do paradigma neoliberal, sua crença no mercado e o diagnóstico acerca da crise ser originada no Estado. Entretanto, a estratégia apontada por Bresser Pereira, ao invés de diminuir o Estado, como na proposta neoliberal, seria a de reformá-lo. Nesta redefinição do Estado se observa que o Estado se retira parcialmente da execução das políticas públicas e permanece com parte do financiamento, ao mesmo tempo em que o que permanece sob a propriedade do Estado passa a ter a lógica de mercado na gestão. (PERONI, 2009).

Realizamos esta revisão bibliográfica apontando o contexto social que teria direcionado certos posicionamentos estratégicos e conduzido à alternativas de solução da crise do capitalismo global através dos paradigmas Neoliberal e da Terceira Via. Tais contribuições teóricas visam nos fornecer

subsídios para uma melhor compreensão de quais fatores teriam influenciado as políticas educacionais voltadas ao Ensino Superior no Brasil. No próximo capítulo iremos mencionar como o Plano de Reforma do Estado brasileiro alterou significativamente o Ensino Superior Brasileiro e quais foram os redirecionamentos a partir da adoção desta nova forma de gerência e execução das políticas públicas.

2. IMPACTO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE ENSINO SUPERIOR – GOVERNO FHC

Conforme observamos anteriormente, passa a vigorar no Brasil, na esfera econômica, a adoção de alguns dos fundamentos dos paradigmas Neoliberal e da Terceira Via, principalmente ao longo da década de 1990, assumindo maiores contornos a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso. No presente trabalho buscaremos compreender quais foram as implicações da orientação Neoliberal e da Terceira Via no que concerne às políticas públicas de Ensino Superior, assim como analisaremos a existência de continuidades e rupturas desta orientação política nas atuais diretrizes efetuadas no Governo Lula, em especial a partir da implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Temos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso a Reforma do Estado no qual são tomadas certas medidas no intuito de alavancar o desenvolvimento econômico, elevar os investimentos financeiros no país e estimular a concorrência e produtividade. Neste período, devido às crises internacionais e à política macroeconômica adotada no país o governo criou mecanismos de controle para a política educacional, através do corte de gastos e do contingenciamento de verbas estatais, o que por sua vez teria agravado o quadro de desigualdades social e escolar. Ainda assim, observa-se uma intensa expansão da escolaridade acompanhada por um ambiente de desemprego, de precariedade dos postos de trabalho e de redução da renda média. Neste contexto, restou à classe média recorrer à educação superior para cumprir com a exigência do mercado de trabalho. (CARVALHO, 2011).

Neste período, o governo federal, representado pelo Ministério da Educação, redefiniu o Conselho Nacional de Educação (CNE) como instância normativa e formulou a política educacional de nível superior nos programas de governo, que sofreria a influência dos ditames da política macroeconômica. Segundo Pires (2004), o redesenho institucional do sistema de Ensino Superior ocorreu em um contexto que combinou a crise fiscal do Estado brasileiro, a avidez por retornos rápidos e fáceis por parte dos empresários e um discurso liberalizante que toma a educação como simples prestação de serviços oferecida num quase mercado.

Também se pode observar que a partir da década de 1990 as novas propostas de reforma para o Ensino Superior teriam provocado uma crescente privatização das mesmas, além de promover uma expansão desenfreada da rede privada do Ensino Superior. Essa enorme expansão deve-se à escassez de recursos governamentais investidos no sistema público de educação, de modo a efetuar a transferência para o setor privado da responsabilidade de ampliação das matrículas no Ensino Superior. A política neoliberal do Estado para as Universidades brasileiras possui como característica principal a falta de investimentos no campo da pesquisa científica e tecnológica e um abandono em relação ao ensino universitário público. (ALMEIDA, 2006).

Dentre os dispositivos legais que estruturariam a educação superior brasileira devemos destacar a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394 de dezembro de 1996, o Decreto nº 2.306 de agosto de 1997 e o Decreto nº 3.860 de julho de 2001. Além destes instrumentos legais também devemos citar como importantes instrumentos de definição e implementação das políticas educacionais, o Planejamento Político-Estratégico (1995/1998), do Ministério da Educação e do Desporto; e o Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado em 9 de janeiro de 2001. (ALMEIDA, 2006)

A Constituição Federal de 1988 antecipa este caráter privatista da política do Estado para a Educação Superior, ao assegurar a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada, restringindo àquelas instituições que comprovem finalidade não lucrativa. Porém, Neves (2002) observa que a limitação de recursos públicos apenas às instituições sem fins lucrativos é relativizada pela permissão de atribuição de subsídios públicos à pesquisa e à extensão em instituições superiores privadas.

No tocante à Educação Superior disponível na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, cabe destacar que “a LDB aprovada em uma conjuntura socioeconômica e política mais claramente definida em prol dos interesses burgueses, dá mais um passo no sentido da sedimentação do processo de empresariamento da educação superior” (NEVES, 2002, p. 139). No Art. 20 da LDB esta apresenta uma melhor definição dos tipos de instituições privadas de ensino enquadrando-as nas categorias de: particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas. Entretanto, estas

definições não ficam apresentadas de forma clara o que abre precedentes para que uma parte significativa de instituições de ensino superior consideradas sem fins lucrativos se autodenominem, simultaneamente, de comunitárias, confessionais e filantrópicas. Segundo Neves (2002) esta imprecisão:

Tem ajudado a que grandes empresas de ensino superior, por serem julgadas filantrópicas, continuem a receber subsídios públicos. Talvez a imprecisão resida no fato de ser difícil explicar como em uma sociedade capitalista, a iniciativa privada não tenha como horizonte a obtenção de lucro. (NEVES, 2002, p. 140).

A LDB também apresenta um viés privatizante nos artigos 44 e 45. O Art. 44 introduz mais um tipo de curso de nível superior, o curso sequencial por campo de saber e o Art. 45 assegura o oferecimento da educação superior em instituições públicas ou privadas. Os cursos sequenciais foram regulamentados pelo Parecer CES 672/98 do Conselho Nacional de Educação (CNE). Segundo este texto normativo, os cursos sequenciais por campos de saber constituem um conjunto de atividades sistemáticas de formação, alternativas ou complementares aos cursos de graduação. As instituições de ensino têm liberdade de definir os requisitos de acesso, entretanto, os candidatos devem possuir certificados de conclusão do ensino médio. A linha privatista da LDB em relação à educação superior, neste caso fica aparente porque as instituições de ensino, em geral universitárias, estão voltadas para execução de cursos de graduação e pós-graduação.

Em sua concepção original, os cursos sequenciais por campo de saber deveriam se constituir como uma alternativa à rigidez dos cursos de graduação, já que muitas vezes estes estavam submetidos à currículos mínimos, que eram muito exigentes, além de não permitirem flexibilidade diante das mudanças no mundo do trabalho. Assim, os estudantes poderiam complementar os estudos realizados no Ensino Médio, ou, então, obter formação específica em tempo mais curto e com maior especificidade do que os cursos de graduação exigiam. Entretanto, o que de fato aconteceu com este curso, é que estes foram adotados em geral pelas instituições privadas de mais baixo nível, que não conseguiam completar as vagas dos cursos de graduação. Os alunos que não conseguiam ingressar nos cursos de graduação eram chamados aos cursos sequenciais, com o objetivo de acumular créditos que poderiam ser aceitos posteriormente pelos cursos de graduação. (CUNHA, 2003).

Quanto à organização acadêmica, esta é mencionada no Art. 8 da LDB, que classifica as instituições de Ensino Superior em Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades e Institutos Superiores ou Escolas Superiores. No entanto, este decreto define apenas os dois primeiros casos. No que diz respeito às Universidades, o Art. 9 reforça o princípio da indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, atendendo ao disposto no Art. 207 da Constituição Federal e no Art. 52 da LDB. Em relação aos Centros Universitários, o Art. 12 define estas instituições de Ensino Superior como sendo pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico. No que se refere à esta distinção entre Universidades e Centros Universitários convém ressaltar que:

Os Centros Universitários são um eufemismo das Universidades de Ensino, isto é, uma Universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa buscada pelo atual governo para viabilizar a expansão, e, por consequência, a democratização da Universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as "Universidades de Pesquisa" que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando o seu caráter elitista. (SAVIANI, 1998, p. 14.)

Neves (2002) também apresenta uma crítica a esta distinção da organização acadêmica das instituições de Educação Superior e destaca que o decreto permite concluir que as faculdades integradas, as faculdades e institutos superiores não são exigidos a excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do corpo docente e pelas condições de qualidade de trabalho acadêmico. E afirma ainda que para estas instituições, sem excelência de ensino, estaria reservado o papel de certificar a mão de obra e diminuir a pressão da demanda das camadas médias e da pequena parcela das massas populares por acesso à escolarização de nível superior.

Já no Decreto nº 3.860, de 9 de Julho de 2001, em substituição aos cinco tipos de instituições de Ensino Superior estabelecidos anteriormente, irá apresentar apenas três grupos de instituição sem alterar a sua natureza: a) Universidades, b) Centros Universitários, e c) Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos e/ou Escolas Superiores. Em relação ao decreto anterior

há uma melhor definição das Faculdades Integradas que passam a ser definidas como instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regime comum e comando unificado.

Cabe ressaltar que as principais mudanças neste decreto dizem respeito ao aumento da presença do controle do MEC na avaliação das instituições privadas educacionais. A partir de então, a avaliação dos cursos e instituições de Ensino Superior passa a ser organizada e executada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, compreendendo as seguintes ações: a) avaliação dos principais indicadores de desempenho no sistema nacional de educação superior; b) avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior; c) avaliação dos cursos superiores mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

Quanto ao Planejamento Político-Estratégico do MEC para 1995-1998 este inicia o processo de planejamento do governo de Fernando Henrique Cardoso para as políticas educacionais no momento em que a proposta neoliberal de sociedade e de educação passa a ser implantada mais sistematicamente (NEVES, 2002). Tal proposta apresenta como aspectos principais: a prioridade do Governo Federal para o Ensino Fundamental obrigatório, promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino, utilização e disseminação de tecnologias educacionais, progressiva transformação do MEC em um organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento das políticas educacionais e a articulação de esforços entre os três níveis da federação, de maneira a obter resultados mais eficazes. (BRASIL, 1995, p. 4).

O MEC, ao se propor ser um organismo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas educacionais, reduzindo assim o seu papel de executor, acaba por apontar o funcionamento do processo de privatização da educação superior ao eleger como prioridade a implantação da autonomia na rede federal de ensino e a definição de novas formas de relacionamento com as demais instituições de ensino superior, especialmente as estatais e comunitárias.

Esta proposta estabelece o fortalecimento da educação superior como elemento estratégico para o desenvolvimento nacional, porém acaba por desmontar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, ao reconhecer a diversidade do sistema de ensino superior e a necessidade de formulação de políticas diversificadas para a consolidação de centros de excelência em pesquisa e pós-graduação, ao mesmo tempo em que simplifica as exigências burocráticas para reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições privadas. (ALMEIDA, 2006). Deste modo, Almeida (2006) afirma que:

A maioria das mudanças introduzidas encontram-se claramente definidas neste instrumento de planejamento, cabe destacar: 1) a extensão do sistema de avaliação para abranger o ensino de graduação, através de exames de final de curso e avaliação por comissões especiais; 2) o estabelecimento de um sistema de credenciamento periódico das instituições, baseado em processos avaliativos; 3) a flexibilização do Programa de Incentivo à Capacitação Docente e Técnica (PICD); 4) a valorização dos modelos institucionais alternativos de formação para o mercado de trabalho, especialmente a formação de professores para o ensino básico; 5) o incentivo às relações com o setor produtivo, o estímulo ao ensino superior à distância, a reorganização do financiamento do Programa de Crédito Educativo e o estabelecimento de medidas para promover a ampliação e a readequação da pós-graduação em sentido lato (ALMEIDA, 2006, p. 48).

Quanto ao Plano Nacional de Educação (PNE) este se trataria da norma mais abrangente que visaria estabelecer um conjunto de diretrizes e metas que teriam por finalidade orientar toda a política educacional do país. Os fundamentos legais em vigor para a fixação de um PNE estão expressos na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Atendendo a estes dispositivos legais foram apresentados ao Congresso Nacional dois projetos distintos de lei: o primeiro oriundo de entidades educacionais, conhecido como “PNE da Sociedade Brasileira” elaborado em Congressos Nacionais de Educação e com ampla participação de educadores; já o segundo projeto apresentado ao Congresso Nacional pelo poder executivo e cuja elaboração foi efetuada pelo MEC.

Deste modo, o Projeto apresentado pela Sociedade Brasileira teve maior prioridade, enquanto que o Projeto de Lei elaborado pelo MEC foi anexado ao mesmo. Após diversas audiências públicas a elaboração do parecer final foi

feita por meio de um projeto substitutivo redigido pelo deputado Nelson Marchezan. Este, em 30 de novembro de 1999 foi aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal. Em abril de 2000 o texto foi aprovado pelo plenário da Câmara Federal seguindo posteriormente para o Senado Federal, sendo este aprovado em 14 de fevereiro de 2000. Em 09 de Janeiro de 2001, após a imposição de vetos parciais, o PNE foi sancionado pelo presidente da República por meio da Lei nº 10.172/01. (ALMEIDA, 2006).

Em síntese, o PNE possui como objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, a democratização da gestão do ensino público e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Neves (2002) afirma que estes objetivos, pelo seu grau de generalização não permitem que possamos identificar com exatidão os princípios neoliberais envolvidos na educação escolar. Para o autor estas características estão definidas com maior clareza nas prioridades, diretrizes e metas para aspectos específicos da educação.

Em relação ao Ensino Superior, o PNE estabelece a ampliação do atendimento, ou seja, maior acesso às vagas de ensino superior, o que significa maiores oportunidades de formação para atendimento das demandas do mercado de trabalho. Desta forma, faz parte dessa prioridade a garantia de oportunidades de educação profissional complementar à educação básica, que conduza ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia.

Apesar de o PNE mencionar a necessidade da pesquisa científica e tecnológica, no entanto, em suas metas aponta para outra direção ao estabelecer para o sistema de educação superior a coexistência de um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções, embora reconheça nas Universidades o seu núcleo estratégico. Apontando para uma diversificação das instituições de ensino e, por consequência, fugindo de um padrão único de qualidade, o PNE se submete às reformas educacionais promovidas a partir da influência dos organismos internacionais de financiamento. Deste modo, o PNE apenas aprofunda o

confronto legal já estabelecido na LDB ao admitir a existência de centros universitários voltados apenas para o ensino, sem que venha a estabelecer atividades de pesquisa e extensão. (ALMEIDA, 2006).

Em relação ao financiamento e gestão da educação brasileira, o PNE prevê a elevação dos gastos públicos com educação para 7% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em dez anos, na razão de 0,5% anuais nos quatro primeiros anos e 0,6% a partir do quinto ano. Os orçamentos das três esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal) devem ser orientados para cumprir vinculações constitucionais e, em dois anos, serem alocados valores por aluno, em todos os níveis e modalidades de ensino, que correspondam aos padrões de qualidade estabelecidos nacionalmente. Entretanto, esta meta foi vetada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ao alegar que tal medida acarretaria um acréscimo em torno de 5 bilhões de reais por ano, sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou forma de compartilhamento entre União, Estados e Municípios.

Podemos concluir que as políticas educacionais definidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso apresentam, no contexto da reforma do Estado que abordamos no capítulo anterior, um caráter privatista e empresarial. Neves (2002) reforça tal afirmação ao observar que o PNE, antevendo a ampliação da pressão popular pelo aumento de vagas na educação superior, em decorrência do aumento progressivo do número de egressos do Ensino Médio, reconhece a contribuição do setor privado na expansão desta oferta, já que este setor já oferece a maior parte das vagas na educação superior. O PNE propõe ainda a extensão de diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não universitárias públicas e privadas, com base no sistema de avaliação, o favorecimento aos estabelecimentos não universitários que atendam clientelas com demandas específicas de formação, em especial a tecnológica, a de profissão liberal e a de magistério, além do incentivo à criação de cursos sequenciais e de cursos modulares. (ALMEIDA, 2006).

Tais fatores teriam alavancado grandes mudanças no ensino superior brasileiro ao longo da década de 1990. Houve grande aumento do número de alunos matriculados, especialmente na rede privada. Neste período, muitas instituições de Ensino Superior (IES) surgiram, o governo federal aprimorou

seu sistema de avaliação e algumas das instituições particulares de ensino chegaram até a profissionalizar sua gestão, abrindo capital na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) e realizando aquisições e novos investimentos por todo o país.

Esta expansão do Ensino Superior Privado no Brasil pode ser observada através do Censo da Educação Superior, que se trata de um levantamento de dados realizado anualmente pelo INEP com a finalidade de fazer um diagnóstico da educação superior no Brasil. Tais dados são obtidos através de questionários respondidos via internet pelas instituições de Ensino Superior.

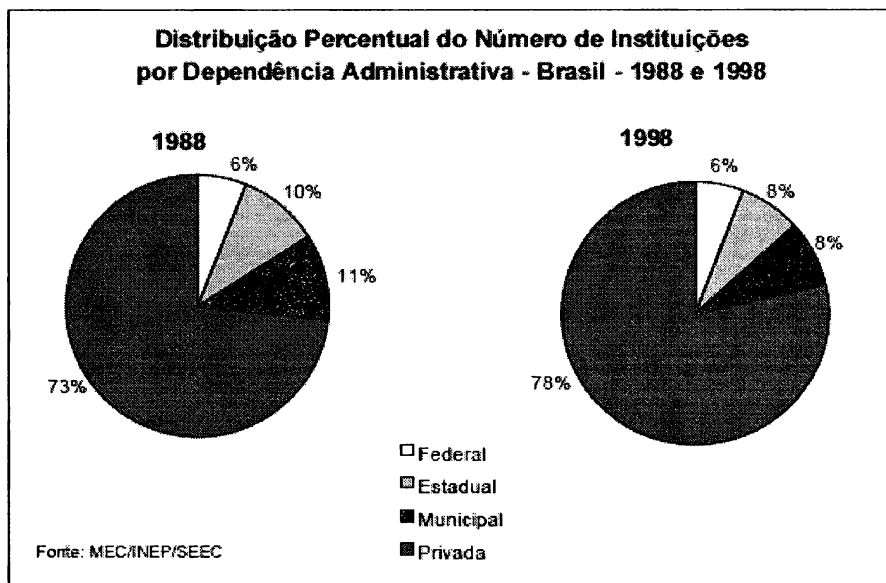
Analisando os dados referentes ao período 1992-2002, percebe-se que o número de instituições públicas de Ensino Superior diminuiu de 227 unidades existentes no ano de 1992 para 195 unidades no ano de 2002 (Tabela I). Diminuição esta que teria ocorrido, sobretudo nas instituições estaduais e municipais (Tabela II), enquanto que no setor privado, considerando o mesmo período, este valor teria saltado de 666 unidades no ano de 1992 para 1.442 unidades no ano de 2002. Ou seja, enquanto o número de instituições públicas que antes representava 25,4% das Instituições de Ensino Superior no ano de 1992 cai para 11,9% no ano de 2002, as instituições privadas de ensino superior aumentam seu percentual de 74,6% para 88,1%, no mesmo período.

Tabela I
Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 1992 a 2002.

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1992	893	227	25,4	666	74,6
1994	851	218	25,6	633	74,4
1996	922	211	22,9	711	77,1
1998	973	209	21,5	764	78,5
2000	1.180	176	14,9	1.004	85,1
2002	1.637	195	11,9	1.442	88,1

Fonte: MEC/INEP/SEEC. In: Evolução do Ensino Superior: 1980-1998. Brasília: INEP, 1999.

Tabela II
Distribuição Percentual do Número de Instituições por Dependência Administrativa – Brasil – 1988 e 1998.



Fonte: MEC/INEP/SEEC. In: Evolução do Ensino Superior: 1980-1998. Brasília: INEP, 1999.

Observa-se ainda, que o crescimento das IES privadas se deu de forma mais acentuada na segunda gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1998 a 2002). Somente neste período teriam sido criadas 678 novas instituições privadas, praticamente dobrando o número de IES particulares existentes no período. Quanto aos dados referentes ao número de matrículas nas Instituições de Ensino Superior, observa-se que desde o ano de 1980 a soma de matrículas das instituições municipais, estaduais e federais representavam o total de 492.232 matrículas, enquanto que as instituições privadas somavam o total de 885.084 matrículas, ou seja, quase o dobro das mesmas (Tabela III).

Já no ano de 1998 observa-se um crescimento das matrículas, principalmente nas instituições estaduais e municipais, que juntamente com as instituições federais somavam o total de 804.729 matrículas, enquanto os números de matrículas nas instituições privadas de ensino superior teriam chegado ao número de 1.321.229. Tais dados deixam ainda mais evidentes a orientação do governo de Fernando Henrique Cardoso em incentivar a privatização desse nível de ensino, desobrigando o Estado de tomar frente a expansão da educação superior.

Tabela III
Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil – 1980 e 1998.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	850.982
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	859.599
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	862.303
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	827.660
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	840.564
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	885.590
1988	1.503.560	317.831	190.736	76.784	918.209
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	934.490
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	959.320
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	906.126
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	941.152
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	1.186.433
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
88/98 (%)	41,4	28,6	44,1	57,8	43,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC. In: Evolução do Ensino Superior: 1980-1998. Brasília: INEP, 1999.

Quanto ao aspecto que se refere à classificação das instituições de ensino superior podemos perceber que do total de 1.391 instituições de ensino apenas as Faculdades isoladas representam o total de 1.036 instituições (Tabela IV). Destas faculdades isoladas, 954 são instituições privadas e 82 são instituições públicas. As Universidades ocupam a pequena parcela de 156 instituições, das quais 71 são públicas e 85 privadas. Tal fator revela que esta classificação das instituições de Ensino Superior tem privilegiado o aparecimento de Faculdades isoladas, especialmente da rede de ensino privada, cuja natureza em si rompe com o princípio constitucional da indissociabilidade das atividades de pesquisa, ensino e extensão.

Tais dados apenas demonstram o quanto esta nova realidade empresarial tem apresentado uma nova concepção à educação superior, muito diferente das universidades baseadas na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Se, historicamente, esta educação superior atendia a uma lógica estratégica na qual as universidades, em sua maioria públicas,

eram os pilares de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, na década de 1990, sobretudo, esta lógica passa a ser de mercado. Uma vez que os interesses em torno da instalação de um novo estabelecimento de ensino passam a ser não a expansão do ensino e o desenvolvimento nacional, mas sim as possibilidades de que este investimento se torne lucrativo. Logo, a educação vira mercadoria. (ALMEIDA, 2006).

Além disso, verifica-se também que o Ensino Superior deixa de ter sua expansão baseada nas Universidades, que representam menos de 10% das instituições privadas, já que o investimento para a instalação e o custo de manutenção da mesma é muito superior do que em faculdades, o que explicaria o dado no qual a maior parte das instituições privadas de ensino sejam estabelecimentos isolados.

Tabela IV
Número de Instituições no Ensino Superior segundo Tipo e Dependência Administrativa – Brasil – 2001.

INSTITUIÇÕES/ ESTUDANTES	TOTAL	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	INSTITUIÇÕES PRIVADAS
Instituições			
Universidades	156	71	85
Centros Universitários	66	2	64
Federações	99	2	97
Faculdades Isoladas	1.036	82	954
Centr. Educ. Tecnol.	34	26	8
TOTAL	1.391	183	1.208

Fonte: MEC/INEP. In: Relatório Técnico – Censo da Educação Superior. Brasília: INEP, 2002.

A grande expansão das instituições privadas e cursos promoveram o significativo aumento na oferta de vagas para ingresso na educação superior. Segundo o Censo da Educação Superior de 2002, em um período de seis anos o número de vagas oferecidas pelas IES privadas praticamente triplicou, passou de pouco mais de 500.000 em 1997 para quase 1.500.000 no final de 2002. Quanto ao número de ingressos, o Censo da Educação Superior demonstra que o número de calouros nas instituições públicas aumentou de

149.726 em 1992 para 251.066 em 2002. Nas instituições privadas, considerando o mesmo período, o crescimento foi bem mais acentuado, em 1992 ingressaram 261.184 alunos e em 2002 esse número atingiu a marca de 844.620 (Tabela V). Observa-se ainda que nas IES públicas o crescimento ocorreu de modo gradual, enquanto que nas IES privadas a maior variação ocorreu a partir da segunda metade da década de 1990. Isso reitera a constatação de que as IES privadas se expandiram, não apenas pela existência de uma demanda pelo ensino superior, mas, principalmente pelo fato do governo não atender a toda a demanda em instituições públicas, desviando-as IES privadas.

Tabela V
Número de Ingressos pelo Vestibular, por Categoria Administrativa
Brasil 1992 - 2002

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1992	410.910	149.726	36,4	261.184	63,6
1994	463.240	159.786	34,5	303.454	65,5
1996	513.842	166.494	32,4	347.348	67,6
1998	651.353	196.365	30,1	454.988	69,9
2000	829.706	227.157	27,4	602.549	72,6
2002	1.095.686	251.066	22,9	844.620	77,1

Fonte: MEC/INEP. In: Relatório Técnico – Censo da Educação Superior. Brasília: INEP, 2002.



3. REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA: CRIAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em outubro de 2002 despertou grandes expectativas na centro-esquerda. Para muitas, a eleição do candidato petista teria proclamado uma nova época de mudanças que, mesmo não sendo revolucionárias, definiriam o fim do Neoliberalismo. Deste modo, o governo de Lula inicia no ano de 2003 com forte apoio dos movimentos sociais e dos sindicatos, mesmo que tenha subido ao poder em coalizão com o Partido Liberal em um novo contexto econômico promovido pelas alterações ocorridas na gestão da política fiscal, a partir do acordo firmado, em 1998, entre o governo de Fernando Henrique Cardoso e o FMI.

Naquele período ocorreram diversos problemas de ordem econômica provocados em parte pela incerteza a respeito dos rumos da política econômica com o novo governo em 2003. Lula assumiu o cargo em meio à desconfiança do mercado interno e dos credores internacionais, enfrentando de imediato os desafios colocados com a desvalorização cambial, a aceleração inflacionária e o crescimento da dívida pública. Carvalho (2011) aponta que dois fatores externos teriam contribuído para a adoção emergencial do governo Lula 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.

Se, por um lado observa-se uma agenda econômica conservadora, herdada do mandato anterior em nome da credibilidade internacional, sendo esta exacerbada na medida em que o governo federal promove o aumento da meta do superávit primário, resistindo à redução da taxa de juros e quitando seus compromissos junto ao FMI, por outro lado, de forma ambígua, não avançou no sentido da desvinculação das receitas da União (DRU), nem aprovou medidas de flexibilização dos gastos, permanecendo, com exceção dos cortes realizados nos benefícios da Previdência Social, os interesses previamente estabelecidos.

Tal ambiguidade pode ser compreendida pelos compromissos assumidos com a base de sustentação política na sociedade civil, cuja expansão das despesas sociais tais como a Bolsa Família, tornara-se o cerne

da política social do governo de Lula, sendo esta reforçada por ocasião de sua reeleição (2007-2010). (CARVALHO, 2011). Esta continuidade das políticas do governo Lula pode ser observada tanto no campo da macroeconomia, dos compromissos com o mundo financeiro, quanto nas alianças políticas com partidos de centro e de centro-direita. (SGUISSARDI, 2008).

Tal ambiguidade na condução da política macroeconômica é possível de ser vislumbrada através do aumento da 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. Este cenário foi sensivelmente alterado no segundo mandato presidencial, quando o governo federal lançou mão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em que o Estado assumiu a tarefa de estruturar as condições de crescimento, por meio de um plano de investimentos que ampliou gastos em infraestrutura, concedeu subsídios e benefícios fiscais no intuito de reforçar parcerias com a iniciativa privada. Em contraste com o primeiro mandato, o desafio da política econômica do governo federal, para o período de 2007 a 2010 foi o de estimular o crescimento do PIB e do emprego, mantendo os compromissos assumidos no ano de 2003, como a inclusão social e a melhoria na distribuição de renda. (CARVALHO, 2011).

Conforme observamos anteriormente em relação à política educacional de Fernando Henrique Cardoso, podemos perceber certa similaridade com a trajetória da formulação das políticas públicas educacionais do presidente Luís Inácio Lula da Silva, já que no período de 2003 a 2008 também não foi produzido documento oficial único que refletisse uma mudança na educação superior, mas uma série fragmentada de textos legais, projetos e programas. Ainda que existisse um conjunto claro de proposições de mudanças para este nível educacional, não há um documento oficial único, apesar da tentativa de encaminhar um Projeto de Reforma que até o momento continua em trâmite no Congresso Nacional.

Carvalho (2011) aponta que a inexistência de uma legislação específica pode ser explicada, em parte, no primeiro governo de Lula, pela alta rotatividade na ocupação do cargo de ministro da pasta da Educação. Enquanto nos oito anos de gestão de Fernando Henrique Cardoso, esta foi preenchida pelo Ministro Paulo Renato de Souza, durante o período de 2003 a

2008, o ministério foi dirigido por três pessoas: Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad, que permanece no cargo até o momento atual.

Cristovam Buarque teve uma postura bastante polêmica como Ministro. Deu prioridade a alfabetização de adultos e em manifestações públicas censurou o próprio Presidente da República pela insuficiência de verbas orçamentária para o Ministério da Educação além de ser bastante crítico sobre o papel e o elitismo da Universidade pública, o que lhe rendeu forte oposição da comunidade acadêmica.

Já Tarso Genro tomou posse após a 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 como o “Anteprojeto da Reforma Universitária”. Sua conduta foi marcada por medidas importantes como a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Entretanto, em meio à crise política deflagrada por escândalos de corrupção, Tarso Genro se viu obrigado a deixar o MEC para assumir a Presidência do Partido dos Trabalhadores, e seu sucessor, Fernando Haddad, que já havia ocupado outros cargos administrativos, deu continuidade a política fragmentada, incluindo a criação de novas Universidades federais e, ao mesmo tempo encaminhou a quarta e última versão do Anteprojeto de Reforma para o Congresso Nacional, que se transformou no Projeto de Lei nº 7.200/06. (CARVALHO, 2011).

Carvalho (2011) também aponta que a ausência de um documento oficial também decorre de uma estratégia governamental de enfrentamento parcial de problemas com os adversários políticos, na medida em que um conjunto de reformas pontuais ocorrem paralelamente ao processo legislativo, antecipando-se nos temas mais urgentes ou factíveis. Deste modo, o governo Lula vem construindo a reforma universitária de maneira ágil, embora o discurso governamental seja o de que a Reforma Universitária seria amplamente discutida antes de ser implementada. No entanto, o que se constata é que a mesma já vem sendo elaborada e colocada em prática através de Decretos ou Leis. Desta forma, o período marcado pelo processo de elaboração do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior, teria sido

antecedido, no Governo Lula, por quatro leis e dois decretos. (SGUISSARDI, 2006).

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Cujas pretensões seriam a substituição dos conhecidos limites do Exame Nacional de Cursos (“Provão”) por um sistema mais complexo de avaliação, entre as quais seria feita por duas provas, sendo uma no ingresso do estudante e a outra na saída, realizados por amostragem. Embora este novo sistema tenha trazido avanços inegáveis, ainda assim este é questionado pelo fato de não respeitar a autonomia universitária, e por ser centralizador no que tange à constituição da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES), responsável pelas diretrizes e normas relativas ao sistema.

A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, vinculada ao Ministério da Ciência e da Tecnologia e denominada Lei de Inovação Tecnológica. Esta lei trata dos incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e cria facilidades para utilização dos recursos físicos, materiais e humanos, das universidades pelas empresas. Viabiliza a alocação de recursos públicos para empresas nos projetos ditos de inovação. Prevê a gratificação dos pesquisadores cujos conhecimentos venham a ser utilizados por empresas. A principal crítica que lhe é feita é de que, justificada pela necessidade de aproximação universidade-empresa, criaria sérios riscos de distorção da verdadeira função pública da Universidade no campo científico e da inovação, assim como criaria por consequência facilidades para a subordinação acadêmica em relação às empresas.

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública. Essa lei prevê a parceria do Estado com empresas privadas, nas mais diferentes áreas da produção, comércio de bens e serviços de natureza pública e coletiva, isto é, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, e serviços de educação e ensino. Como contrapartida do ente privado requer não mais do que 30% do valor do empreendimento, com todas as salvaguardas oficiais. A crítica principal, no caso da educação, é que, para além do fortalecimento do polo

privado do Estado ou como parte dele, amplia-se a utilização dos recursos públicos por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos.

A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Essa lei regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no Ensino Superior. O programa PROUNI alega como pretexto para fortalecer as instituições privadas comerciais de ensino que estaria “publicizando” o privado. Pode-se entendê-la, de forma mais ampla, como uma forma de aplicação da ideia das PPPs no campo do Ensino Superior. Em troca da isenção de um conjunto de impostos pelas IES privadas aprovou-se a possibilidade de oferta de vagas, na forma de bolsas de estudos para alunos egressos de escolas públicas. Neste sentido, verifica-se a atuação do *lobby* do ensino superior privado, no momento da tramitação da medida provisória no Congresso Nacional, acabou por modificar a seu favor a proposta oficial que, ao início, era mais exigente no sentido de estabelecer um maior percentual de vagas e de receita por idêntico montante de impostos.

A edição do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Tal decreto visaria antecipar algumas das principais medidas do Projeto de Lei da Reforma Universitária, dada a presumível demora na sua aprovação. Este decreto aborda a incorporação do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE), como parte do SINAES, no processo de reconhecimento e renovação dos cursos; a extensão aos conselhos profissionais da possibilidade de se manifestarem a respeito desse processo de reconhecimento de cursos; a melhor definição de competências na aprovação de instituições e de cursos. As medidas administrativas, especialmente em relação à abertura e ao credenciamento de cursos e novas IES, foram importantes formas de implementação do plano de governo. O mesmo se pode dizer da criação de sete novas Universidades federais e 32 novos *campi* como forma de expansão das IFES e das vagas no setor público (federal).

Por fim, o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com o objetivo de criar condições de ampliação do acesso e permanência na educação superior e melhorar o aproveitamento físico e de

recursos humanos existentes nas Universidades federais. O programa visa reduzir as taxas de evasão, ocupar as vagas ociosas, aumentar as vagas de ingresso especialmente no período noturno, ampliar as políticas de inclusão e assistência estudantil e articular a graduação com a pós-graduação, assim como a educação superior com a educação básica. O MEC irá destinar ao Programa recursos financeiros que serão reservados a cada Universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas.

Tendo em conta a dificuldade de examinar as políticas educacionais no governo de Lula, devido à ausência de um documento único, lançaremos mão da análise dos conteúdos na legislação concernente à expansão e ao financiamento da educação superior: o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

3.1 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI

Conforme analisamos anteriormente, a Reforma Universitária do Governo Lula envolveu uma série de discussões e propostas, das quais se destaca o Programa Universidade para Todos (PROUNI) anunciado como carro-chefe na democratização da educação superior brasileira. Cabe lembrar que, desde o encaminhamento do Projeto de Lei do PROUNI no Congresso Nacional até a aprovação de sua versão definitiva, o programa sofreu diversas alterações, influenciadas pelas IES privadas e filantrópicas. Para analisarmos como o PROUNI se estruturou e em que medida o mesmo pode ser considerado um instrumento de democratização da educação superior convém levantarmos a trajetória institucional deste Programa, desde o projeto, a aprovação da lei e o seu desenvolvimento, analisando as relações entre o governo e as instituições privadas.

Cabe lembrar que o PROUNI foi gestado em um momento posterior à expansão do segmento privado em educação superior, ocorrido entre os anos

de 1998 e 2002, no qual se observa o crescimento excessivo do número de vagas, que no ano de 2003, segundo informações do INEP, já atingia um número superior ao de concluintes do Ensino Médio. Embora seja difícil estimar o total de pleiteantes que revelariam a demanda potencial por educação superior já que esta não se restringe apenas ao número de concluintes do Ensino Médio, ainda assim é possível perceber que o Ensino Superior privado apostava no preenchimento do número de vagas.

No entanto, a queda nos rendimentos e o nível elevado de desemprego atingiram os estudantes universitários com dificuldades financeiras, bem como os assalariados em geral, ameaçando a continuidade de seus estudos diante dos gastos proporcionalmente maiores com as mensalidades. Esta situação colocou os estabelecimentos particulares diante de um quadro de incerteza, sobretudo levando em conta o grau de inadimplência e de desistência dos alunos. A fim de resolver tais problemas, a política pública contemplou os interesses das IES particulares através do PROUNI que tinha dentre seus objetivos reduzir o nível elevado de evasão escolar e, ao mesmo tempo, dar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos particulares já existentes. Pretendia-se também, corroborando com a preocupação do governo anterior, impor para as entidades filantrópicas a efetiva destinação de 20% de gratuidade através do PROUNI.

Ao contrário do que ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual a elaboração da legislação relativa à educação foi de iniciativa da sociedade civil organizada, que baseada em uma oposição sólida no Congresso Nacional obrigou o MEC a reagir a tais investidas apropriando-se do projeto em andamento; no caso do Governo Lula foi marcado por iniciativas exclusivas do Poder Executivo. Em contraste aos dois mandatos de FHC, durante o governo de Lula não foi encaminhado ao Congresso Nacional qualquer projeto alternativo proposto pela sociedade civil. Se analisarmos o caso específico do PROUNI observamos que não houve embate entre 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. Constata-se que as manifestações que se deram de forma contrária à iniciativa do Poder executivo ocorreram através do

lobby exercido no Congresso Nacional, que por sua vez influíram de forma indireta no redesenho deste programa.

Também se constata que o Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi implementado em um período relativamente curto, durando cerca de um ano desde a formulação legislativa inicial até o documento definitivo. Sua origem partiu do Ministério da Educação, que apresentou o Projeto de Lei nº 3582 ao Congresso Nacional em 18 de maio 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 Projeto de Lei recebeu 292 propostas de emendas, sendo que na sua maior parte foram encaminhadas pelas entidades representativas das IES particulares. 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 à adoção da Medida Provisória transcorreu-se apenas cinco meses, e mais quatro meses até promulgação da Lei.

Quanto à trajetória institucional do Programa, verifica-se que inicialmente o PROUNI seria instituído por meio de Medida Provisória, a partir da iniciativa do MEC, mas acabou sofrendo pressão de entidades da sociedade civil que inviabilizou esta iniciativa, dentre os quais representantes do setor privado de educação como a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino (ABMES), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC), a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), e a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), dentre outras.

Devido a esta pressão, o projeto foi encaminhado em regime de urgência ao Congresso nacional. Já na Câmara, o projeto sofreu 292 emendas, em sua maioria oriunda da atuação das representantes das entidades privadas de educação superior, já que as mesmas encontraram parlamentares que atuaram de forma a representar seus interesses. Segundo Guerra (2009), a Comissão de Educação da Câmara possui quatro membros que são proprietários de IES privadas: Átila Lira (PSDB-PI), Bonifácio de Andrada

(PMDB-MG), Clóvis Fecury (PFL-MA) e Murilo Zauith (PFL-MS). (GUERRA, 2009).

O governo federal, ainda antes da votação, fechou um acordo com as IES privadas que se comprometeram a participar do programa para que os bolsistas fossem contemplados já no primeiro semestre de 2005. Ou seja, enquanto as emendas eram apresentadas pelos parlamentares, dava-se continuidade ao processo de negociação com o MEC, de forma a alterar o Projeto de Lei original. Diante da falta de acordo na Câmara dos Deputados, e sendo a votação do Projeto de Lei adiada pela segunda vez, o governo ao negociar diretamente com as mantenedoras até obter aprovação majoritária do setor, editou a Medida Provisória do PROUNI.

Teotônio (2006) critica esta estratégia do encaminhamento de Medida Provisória, ao afirmar que esta vem sendo usada em qualquer assunto ou matéria de modo a retirar a discussão do exame mais aprofundado do Poder Legislativo, impedindo que a sociedade civil organizada se mobilize em torno de seus anseios e interesses, diminuindo assim a atuação de grupos de pressão, que seriam os instrumentos mais democráticos e eficazes para a implementação de políticas públicas. Para Teotônio (2006) evidentemente o governo federal se utilizou desta estratégia como forma de retirar o tema da esfera do legislativo, apesar da tramitação do Projeto de Lei, instituindo assim o programa sem prévia discussão e debate democrático. E afirma ainda que:

O governo foi "obrigado" (ou obrigou) a instituir o Prouni por medida provisória, uma vez que não conseguiu aprovar o projeto, colocado em votação por duas vezes no Congresso Nacional. Esse artifício, muito usado durante o governo FHC, era duramente criticado por quem na época representava a oposição, e que hoje no governo, contraditoriamente adota as mesmas práticas. (TEOTÔNIO, 2006, p. 25).

O Projeto de Lei previa somente bolsas de estudos integrais para alunos cuja renda per capita não ultrapassasse a um salário mínimo. As bolsas atenderiam cerca de 80 mil alunos, sendo destinadas apenas aos concluintes do Ensino Médio em escolas públicas e à formação de professores da rede pública em cursos de licenciatura ou pedagogia. Na Medida Provisória, além do aumento no limite de renda para um salário mínimo e meio, passou a vigorar a concessão de bolsas parciais de 50% para alunos com renda per capita que não ultrapassasse três salários mínimos. Com base na lei foram estabelecidos

ainda bolsas de estudos parciais de 25% para os bolsistas com as mesmas condições sociais daqueles com direito à metade da gratuidade. A possibilidade de bolsas parciais permite aos estabelecimentos particulares maior flexibilidade para compor a receita comprometida com o programa. Este foi um dos pontos elogiados do programa por parte da SEMESP, em seminário de orientação às mantenedoras referente ao PROUNI, já que as bolsas parciais auxiliariam as IES privadas a captar mais alunos e flexibilizar a composição da receita destinada ao programa. (SEMESP, 2004).

Catani (2006) demonstra que tais alterações no Projeto de Lei do PROUNI se deram através da atuação das instituições privadas para modificar o projeto original, sendo representadas principalmente ANUP, ABMES e SEMESP. Tais entidades sugeriram a desobrigação das entidades filantrópicas destinarem 20% das vagas em bolsas integrais, assim como a inclusão de bolsas parciais, a ampliação da faixa de renda familiar per capita de um para três salários mínimos e a exigência de processos seletivos nas instituições além do ENEM. Já as IES com fins lucrativos queriam reservar apenas 5% de suas vagas para alunos de baixa renda, assim como conceder bolsas parciais de 20% a 80% ao invés da oferta de bolsas integrais. O SEMESP reivindicava bolsas parciais de 50%, que logo foram aceitas pelo relator da comissão que analisou o Projeto de Lei. (CATANI, 2006).

Para Catani (2006) estas alterações no projeto original do PROUNI teriam desfigurado o programa, tornando-o, na melhor das hipóteses, um programa assistencialista que priorizava apenas o acesso do estudante ao Ensino Superior, sem levar em conta a sua permanência no mesmo.

No que tange à renda familiar per capita, as representantes das mantenedoras levantaram o debate ao afirmar que “um dos pontos criticados por representantes dos estudantes é a renda per capita exigida, de um salário mínimo, o que impossibilitaria o estudante de se manter na Universidade”. (TAKAHASHI, 2004). Neste caso, a preocupação das mantenedoras era a de que os bolsistas parciais de renda muito baixa não resolveriam o problema crônico da evasão escolar nas IES privadas. Deste modo, tais entidades sugerem a ampliação da renda mínima exigida para três salários mínimos.

Outras reivindicações apresentadas pela SEMESP seriam a exigência de que estudantes que tivessem cursado o Ensino Médio privado como

bolsistas integrais também tivessem direito de acesso às bolsas do PROUNI, assim como a inclusão de uma regra de transição tributária para as IES sem fins lucrativos se transformarem em entidades com fins lucrativos. Somando-se a tais propostas também havia a pressão das Universidades filantrópicas contra a conversão dos 20% de gratuidade exclusivamente em bolsas integrais.

A pressão pela regra de transição tributária para as IES sem fins lucrativos também é justificada através da declaração destas instituições nos meios de comunicação, ao afirmarem que estariam dispostas a deixar o status de entidades de assistência social para se tornarem instituições com fins lucrativos devido às regras de composição de bolsas por categoria institucional serem bastante diferenciadas. Isso se deve ao fato de que, no caso das instituições com fins lucrativos, cuja adesão ao PROUNI é voluntária, as regras do programa serem bem mais flexíveis. A negociação se daria por meio da escolha de bolsas integrais ou parciais, através de duas opções de adesão. A primeira baseia-se na concessão de bolsas integrais e a segunda envolve reduzir, de forma significativa, as bolsas integrais e usar a receita bruta como parâmetro para a concessão de bolsas parciais (de 50% e 25%).

Já no caso das entidades sem fins lucrativos as regras são bem mais rigorosas. A adesão ao programa e a concessão de bolsas integrais são obrigatórias. As demais modalidades de gratuidade (bolsas parciais e programas de assistência social) podem ser usadas para compor o total de 20% da receita bruta. Este percentual é o requisito mínimo que caracteriza a natureza jurídica deste tipo de instituição (CARVALHO, 2006, p. 11).

Segundo Catani (2006) o texto da Medida Provisória adotou quase todas as propostas das IES privadas. E, embora não tenha sido atendida a reivindicação de bolsas parciais de 20% ou 30%, no texto consta a adoção da meia-bolsa (50%), representando uma vitória do setor privado. Quanto o aumento da renda limite a mesma foi ampliada de 1 salário mínimo para 1,5 salários mínimos no caso de bolsista integral e ainda criou-se o limite de 3 salários mínimos para os bolsistas parciais. Foram acrescentados alunos com necessidades especiais como destinatários, além de contemplarem alunos que cursaram o Ensino Médio privado na qualidade de bolsistas integrais. Também é importante ressaltar neste contexto que o MEC estabeleceu que estudantes

com bolsas parciais tivessem mais de 25% do curso financiado pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

De acordo com a Tabela VI, é possível perceber que o resultado desta concessão feita a pedido das instituições privadas de ensino acabou por se evidenciar através do efetivo aumento do número de bolsas parciais no período de 2005 a 2008. Segundo os dados estatísticos, neste período, observa-se o aumento de 85.140 na oferta de bolsas parciais, enquanto a oferta de bolsas integrais sofreria o aumento de 27.590. Tal fato demonstra que o crescimento do número de bolsas do PROUNI vem ocorrendo efetivamente a partir do aumento expressivo de bolsas parciais, motivado muitas vezes pela adoção do FIES como incentivo complementar.

Tabela VI
Evolução das Bolsas do PROUNI, por tipo de bolsa - Brasil 2005 – 2008

Ano	Bolsas Parciais	Bolsas Integrais	Total
2005	40.370	71.905	112.275
2006	39.970	98.698	138.668
2007	66.223	97.631	163.854
2008	125.510	99.495	225.005

Fonte: CARVALHO, C. H. A. **A Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): Ruptura e/ou Continuidade?** Campinas: UNICAMP, 2011. (Adaptação própria).

Quanto ao financiamento estudantil consta no Projeto de Lei do PROUNI uma relação obrigatória entre a concessão de bolsas de estudos e o crédito educativo, já que somente os estabelecimentos que aderissem 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. Desta forma abriu-se precedente para a possibilidade de escolha pelas IES privadas 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”. (CARVALHO, 2011).

O MEC, ao expor os motivos para o Projeto de Lei que viria a instituir o PROUNI, justifica a implantação do mesmo como sendo uma forma de criar novas vagas no ensino superior sem nenhum investimento adicional por parte do governo, já que a renúncia fiscal correspondente a R\$ 50 milhões seria muito inferior ao montante para gerar o mesmo número de vagas em IES públicas, estimado em R\$ 350 milhões. Outra justificativa apresentada na exposição de motivos seria a da existência de um grande número de vagas ociosas nas IES privadas, estimada em 37,5%.

Neste sentido o PROUNI é apresentado pelo governo como uma das propostas para “democratizar” o acesso ao Ensino Superior e regulamentar a situação das IES filantrópicas e suas contrapartidas ao governo. O projeto original prevê que as IES consideradas filantrópicas deverão disponibilizar 20% das suas vagas na forma de bolsas integrais, para alunos com até um salário mínimo de renda familiar per capita. No caso das Universidades sem fins lucrativos, estas deverão destinar 10% de suas vagas em bolsas integrais, em troca da isenção de quatro tributos: Imposto de Renda (IR), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Buscando se defender da crítica de que o PROUNI representaria a transferência de recursos públicos para as IES privadas, o então Ministro da Educação Tarso Genro, em consonância com o Ministro da Fazenda Antônio Palocci, na já referida exposição de motivos do Projeto de Lei, alega que a renúncia de tributos pagos pelas IES não filantrópicas seria compensada pelo aumento da arrecadação dos tributos pagos por uma minoria de filantrópicas que seriam levadas a alterar seu regime jurídico, baseando-se no fato de que essas não cumpriram as exigências relativas à filantropia.

Desta forma, tais entidades filantrópicas estariam sendo induzidas a “transformar sua natureza jurídica em sociedade de fins econômicos”, passando a pagar a “quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de cinco anos, na razão de vinte por cento do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas”. (MEC, 2004). Deste modo o governo alega que não somente estaria

criando vagas no Ensino Superior para alunos de baixa renda, otimizando os recursos, como também estaria recuperando:

a dignidade do conceito de filantropia, já que, hoje, a falta de transparência do cálculo de gratuidade a ser aplicado em assistência social por parte das instituições de Ensino Superior filantrópicas, confessionais e comunitárias é tamanha que uma minoria de instituições que se valem dessa opacidade para se desincumbir dos tributos devidos sem atender a suas obrigações sociais maculam a imagem de todo um setor cuja ação é imprescindível para o desenvolvimento social do País. (MEC, 2004).

Ainda assim o Projeto de Lei não esclarece sobre os meios para combater a falta de transparência e os inúmeros artifícios que as “falsas” instituições filantrópicas praticaram e ainda praticam para burlar as exigências legais, com a cumplicidade dos próprios órgãos governamentais.

A Medida Provisória do PROUNI sofreu, ainda, outras mudanças em relação à sua redação original para ser aprovada em primeira votação na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2004. A principal mudança estabelece que as IES não beneficentes (com ou sem fins lucrativos) destinassem apenas 7,14% de suas vagas aos beneficiários (a redação referia-se a uma bolsa integral para cada 13 alunos pagantes). Em relação às IES com fins lucrativos, a exigência de ofertar bolsas integrais era de 3,44% (uma bolsa integral para cada 28 pagantes). Apenas os 20% de gratuidade (metade em bolsas integrais e o restante em meias bolsas e assistência social) das beneficentes foi mantida. Catani (2006) afirma que a redução da proporção de bolsistas de 10% para 7,14% foi uma grande derrota do governo. Em negociação posterior chegou-se a um acordo entre governo em oposição que elevaria o percentual de bolsistas para 8,5%, a partir de 2006. Modificada pelo Senado, a Medida Provisória retornou à Câmara para votação final. (CATANI, 2006).

Quanto aos critérios de seleção adotou-se a nota mínima de 45 pontos do ENEM, além da declaração de condição socioeconômica. Cabe lembrar que o ENEM passa a assumir o protagonismo dentre os mecanismos de seleção existentes, sobretudo nos estabelecimentos privados, como instrumento mais democrático e confiável em substituição ao tradicional exame realizado pelos mesmos. Apesar do caráter não obrigatório aos concluintes do Ensino Médio, a nova prova nacional consolidou-se através da adesão crescente das IES. Os

dados revelam que no ano de 2003 cerca de 1,9 milhão se inscreveram no ENEM, e em 2004 mais de 1,5 milhão. Já no ano de 2005, foram quase três milhões de inscritos, dos quais 25% não compareceram e 900 mil concorreram às bolsas do PROUNI. A explosão da procura em 2005 foi creditada à obrigatoriedade do exame para se inscrever no PROUNI. (CATANI, 2006).

Tendo em vista as diversas modificações propostas com a publicação da Medida Provisória em relação ao PROUNI, houve uma repercussão negativa por parte dos atores sociais defensores do segmento público. Tanto o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) se manifestaram radicalmente contrários ao PROUNI no seu princípio básico: o financiamento federal ao ensino privado.

O ANDES argumentou que a questão básica seria a diluição das fronteiras entre o público e o privado, dada pela encomenda de vagas “públicas” nas instituições privadas. Chega a afirmar que:

o estabelecimento privado – de fins mercantis – e a Universidade – de caráter público e gratuito, passam a compor um único sistema e, naturalmente, ambas deverão possuir o mesmo direito de receber recursos do Estado, desde que atendam aos requisitos do sistema de avaliação e que tenham “compromisso social. (ANDES, 2004, p. 55).

Segundo o ANDES, o PROUNI seria uma forma do MEC ocultar o eixo privado da expansão do Ensino Superior, de forma a atingir concomitantemente três aspectos: a) expansão do Ensino Superior; b) o problema da fraude da filantropia; c) as políticas de ação afirmativa. Esta última foi criticada por ter como princípio uma política focalizada, que não resolve a questão do acesso. O Andes também criticou a possibilidade de oferta de vagas em cursos sequenciais, considerados “aligeirados, sem um mínimo de consistência e coerência interna”. (ANDES, 2004, p. 56).

Além disso, a entidade sindical também afirmou que estes três objetivos do programa mencionados anteriormente não foram alcançados pela Medida Provisória, já que esta permitiu a redução da contrapartida das privadas diante da isenção fiscal. Também argumentou que o principal objetivo do Prouni seria o de estabelecer parcerias público-privadas como eixo da expansão da educação superior do país. Segundo o sindicato docente, um dos pontos mais graves da Medida Provisória era a possibilidade das IES sem fins lucrativos

transformarem sua natureza para instituições de fins econômicos, com o ônus gradual do pagamento da contribuição previdenciária. A mesma também adverte que o PROUNI não apenas manteve a tendência privatista do governo anterior como exacerbou a mercantilização da educação.

Já a ANDIFES criticou o que considerava como “compra de vagas” pelo MEC. E aponta que o Estado brasileiro despense atualmente mais recursos com o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) do que com o custeio de suas instituições federais de Ensino Superior. 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. A entidade também propõe que a expansão da educação superior deveria vir no bojo de sua proposta de expansão e modernização do sistema público federal.

Já a União Nacional dos Estudantes (UNE), em postura mais cautelosa, considerava uma boa medida a ocupação de vagas ociosas no ensino privado, embora tenha concordado com o ANDES e a ANDIFES de 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 do PROUNI, a entidade representativa dos alunos de nível superior mostrou-se favorável às propostas do Poder Executivo, tornando-se alvo de críticas severas feitas pelo sindicato dos professores, em face de sua composição majoritária vinculado à base aliada do Governo Federal. Deste modo, a UNE continuou a defender a implementação do PROUNI, embora questionasse o número de vagas que deveriam ser viabilizadas em instituições de ensino superior privadas. Neste sentido a manifestação do presidente da entidade representa bem o posicionamento da entidade:

Acreditamos que o PROUNI seja extremamente importante. É muito interessante ter um programa de caráter inclusivo desse tipo. Há muito tempo queríamos uma iniciativa como essa que resultasse na inclusão de mais pessoas de baixa renda nas universidades. No entanto, questionamos o conteúdo da medida provisória. A proposta inicial do PROUNI era um projeto de lei bem diferente do que foi aprovado na MP. A MP é um retrocesso em relação ao conteúdo do projeto inicial. (UNE, 2004).

Se analisarmos estatisticamente os números relativos às matrículas no Ensino Superior no período de 2002 a 2008 (Tabela VII), podemos perceber que houve de fato uma expansão do ensino superior brasileiro de modo geral, especialmente na categoria de instituições privadas. Quanto ao crescimento numérico geral, se analisarmos comparativamente com o período de 1992 a 1998 (Tabela III) podemos perceber que o avanço do acesso ao ensino superior foi maior durante os anos de 2002 a 2008. Analisando os mesmos períodos em relação ao aumento de vagas das Instituições Privadas, podemos perceber um aumento bem mais expressivo durante o período de 2002 a 2008, que teria superado em 1 milhão o número de Matrículas, enquanto que no período de 1992 a 1998 a evolução das matrículas teria ficando abaixo de 500 mil.

Tabela VII
Evolução do Número de Matrículas na Graduação Presencial, segundo a Categoria Administrativa - Brasil 2002 – 2008

Ano	Total	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2002	1.773.087	295.354	121.196	132.270	38.888	1.477.733
2003	2.002.733	281.213	121.455	111.863	47.895	1.721.520
2004	2.320.421	308.492	123.959	131.675	52.858	2.011.929
2005	2.435.987	313.368	127.334	128.948	57.086	2.122.619
2006	2.629.528	331.105	144.445	125.871	60.789	2.298.493
2007	2.823.942	329.260	155.040	113.731	60.489	2.494.682
2008	2.985.137	344.038	169.502	116.285	58.251	2.641.099

Fonte: MEC/INEP. In: Relatório Técnico – Censo da Educação Superior. Brasília: INEP, 2008.

Diante de tais dados, não resta dúvidas de que efetivamente o PROUNI institui uma política de acesso ao Ensino Superior, ampliando assim o número de estudantes matriculados neste nível de ensino. No entanto, Catani (2006) critica a política no sentido de que este, por si mesmo, não garantiria a permanência do mesmo na educação superior, na qual o estudante passa a ser

tratado mais como consumidor do que como cidadão. Desta forma, o autor afirma que apesar dos números crescentes sugerirem o efeito democratizante do programa, o maior do problema do PROUNI seria sua permanência até a conclusão do curso, ou seja, evitar os altos índices de evasão dos cursos, sem contar a questionável qualidade das IES cadastradas no programa. Segundo dados disponibilizados pelo Observatório Universitário da Universidade Cândido Mendes, constata-se que cerca de 35% dos alunos que estão no último ano do Ensino Médio ou que já concluíram (3,7 milhões num total de 10,5 milhões) são provenientes de famílias em que a renda média nem sequer é suficiente para comprar eletrodomésticos de primeira necessidade como geladeiras, ou que chegam a comprometer o orçamento familiar em mais de 40% apenas com aluguel. (CARVALHO, 2011).

Nestas condições, cabe questionar a efetividade do PROUNI, uma vez que as camadas de baixa renda não necessitam somente de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas instituições públicas poderiam oferecer, como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários e bolsas de trabalho e pesquisa. Para tanto, o MEC passou a conceder no ano de 2006, uma bolsa permanência aos estudantes 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 equivalente ou superior a seis horas.

Conforme observamos ao longo deste capítulo, o Programa Universidade para Todos se instituiu enquanto política pública de Ensino Superior de forma breve, contando com a participação e intervenção do setor privado em sua elaboração. Na próxima sessão buscaremos analisar melhor a relação entre o público e privado na constituição do PROUNI. Tal política pública possibilitaria a democratização do acesso ou seria meramente uma estratégia de privatização da educação?

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme analisamos no primeiro capítulo desta monografia, durante a década de 1990 se observa a ascensão das políticas neoliberais, cujos eixos centrais foram o ajuste fiscal e a implantação de um Estado mínimo, acompanhada de um progressivo processo de privatização de empresas estatais e de serviços públicos. Como consequência a tais processos houve uma considerável diminuição nos investimentos públicos como um todo, em especial na área da educação. Neste contexto a educação deixa de ser um serviço social prestado pelo Estado e passa a se tornar mercadoria fornecida por instituições com fins lucrativos.

No entanto, cabe mencionar que as orientações políticas adotadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso seriam uma mescla da abordagem neoliberal e aspectos da Terceira Via. Segundo os neoliberais clássicos as estratégias adotadas para combater o que eles denominam de “crise do Estado” seriam o pleno controle da economia pelo mercado e a adoção de um Estado mínimo, assim com a adoção de estratégias como a liberalização comercial, a privatização e a desregulação. Já a Terceira Via, estratégia político-econômica alternativa ao neoliberalismo, propõe a superação da crise através da iniciativa do Terceiro Setor, apresentando como característica central a descentralização do Estado por intermédio dos serviços prestados por Organizações Sociais, sem fins lucrativos. Tal composição teria fundamentado um Estado que apresentaria características tanto neoliberais como da Terceira Via, sendo que estas teriam sua repercussão nas políticas públicas de Ensino Superior, de forma a disseminar um discurso liberalizante que tomaria a educação como simples prestação de serviços oferecida num quase mercado.

Neste contexto, observa-se ainda na década de 1990, nas propostas de reforma para o Ensino Superior Público uma crescente privatização das mesmas, além da promoção da expansão desenfreada da rede privada de Ensino Superior. Tal expansão deve-se à escassez de recursos governamentais investidos no sistema público de educação, de forma que acabou por se transferir para o setor privado a responsabilidade de ampliação das matrículas do Ensino Superior. Deste modo, a característica central

daquele período pode ser definida como a escassez de investimentos no campo da pesquisa científica e tecnológica e um completo abandono em relação ao ensino universitário público.

Quanto à agenda educacional proposta por Luis Inácio Lula da Silva durante sua campanha presidencial, Carvalho (2011), aponta que esta demonstrava completa oposição à perspectiva de seu antecessor. No entanto, a concepção inicial das políticas públicas desenvolvidas em seu mandato foi se remodelando na medida em que surgiam as demandas da política macroeconômica e a pressão dos atores sociais no Congresso Nacional em reação às ações do governo. Além disso, a autora também aponta que a existência de políticas públicas bastante estruturadas sob um arcabouço institucional sólido impediu a inovação, até mesmo pelo custo envolvido para abandonar tais políticas e investir em novas ações, podendo resultar até em repercussões de caráter eleitoral. Tais forças são elementos explicativos do movimento de continuidade da política pública de educação superior.

Observa-se claramente que o governo adotou um modelo de desenvolvimento do Ensino Superior levando em conta os interesses manifestos pelo setor privado. Muito embora seja difícil precisar com clareza este posicionamento ideológico ou mesmo a partir de quando tal postura foi efetivada, é perceptível a tomada dessa trajetória ao longo de todas as intervenções do governo federal na legislação relativa ao Ensino Superior. Ao longo dos anos, desde o governo de FHC até o presente momento, vários fatores influenciaram a expansão da participação do setor privado na educação superior brasileira. Dentre eles, podemos destacar como um dos fatores principais a questão do financiamento das instituições de ensino superior privadas através do emprego de recursos públicos diretos e indiretos.

Neste sentido podemos observar que o PROUNI acaba se evidenciando como um programa ambíguo, por ser entendido por alguns autores como uma estratégia de democratização do acesso ao Ensino Superior enquanto outros autores o criticam por se constituir como estratégia de privatização do Ensino Superior. Neste sentido, Corbucci (2004) apresenta uma análise positiva do PROUNI, no sentido de que este programa “constitui uma iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta de renda, ao transferir recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais pobres, já que tais recursos, caso fossem

arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais”. (CORBUCCI, 2004, p. 698). Apesar do PROUNI se apresentar como uma política de ação afirmativa, diversos autores ressaltam o fato de que o programa entrou em vigor em um cenário no qual se verifica o aumento de vagas ociosas nas instituições privadas de ensino, o alto grau de inadimplência, combinado à procura por Ensino Superior da população de baixa renda, representando assim um terreno propício para este tipo de política “que reforça a história da educação brasileira que tem sido não só de descompromisso dos governos com a educação pública, mas também de incentivo direto e indireto às instituições privadas” (MARQUES, 2007).

Além deste aspecto de interferência entre a esfera pública e a esfera privada, observa-se ainda a pressão e o lobby de representantes da IES privadas, muitos deles parlamentares, que teriam desfigurado o projeto original do PROUNI. Guerra (2009), afirma que na melhor das hipóteses o PROUNI transformou-se em um programa assistencialista, que prioriza apenas o acesso, e não a permanência, do estudante no ensino superior. Entretanto, o autor afirma que o mais grave seria o fato de que o programa seria assistencialista, acima de tudo com as instituições de ensino privadas.

Deste modo, verifica-se que o apoio oficial do governo às Instituições de Ensino Superior privadas tem se concretizado, não apenas por omissão, mas pelo financiamento público direto e indireto a elas ao longo das últimas décadas. A transferência de recursos públicos é comprovada através da isenção de impostos e da contribuição previdenciária, além da concessão de subvenções, tais como, bolsas de estudo, empréstimos subsidiados, crédito educativo, etc.

Embora verifiquemos tais aspectos que evidenciam uma continuidade na política econômica dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, com suas devidas repercussões no investimento em educação, também devemos demonstrar quais foram os aspectos divergentes presentes na atuação do governo federal em relação às políticas educacionais. Enquanto a manutenção da continuidade das políticas se manifesta claramente no incentivo ao crescimento do segmento privado por meio da sustentação financeira dos estabelecimentos, efetivado através da criação do PROUNI, cuja medida foi antecipada às iniciativas de reforma mais ampla do sistema, em

consonância com a visão do BIRD. Não podemos deixar de apresentar a decisão do governo de colocar o segmento federal como protagonista do processo de expansão da educação superior. No período de 2003 a 2006 observa-se a criação de universidades públicas e a construção de novos *campi* no interior dos Estados. No ano de 2007, a iniciativa de maior expressão seria a criação do REUNI, que teria por objetivo criar condições de acesso e permanência na educação superior, além de melhorar o aproveitamento físico e de recursos humanos existentes nas Universidades federais. O REUNI também apresenta o aspecto de política afirmativa, já que são criadas condições para absorver estudantes provenientes das camadas sociais mais baixas. Esta concepção, em oposição às orientações do BIRD, contemplou os interesses dos atores estatistas.

Deste modo, podemos observar a atuação por vezes ambígua do governo federal na política pública de ensino superior, uma vez que se verifica a atuação tanto no sentido de expansão do ensino superior privado como público. Entretanto, se observarmos a própria expansão do setor federal a partir do REUNI podemos perceber que a abordagem do governo federal se dá mais no sentido quantitativo, no qual se prioriza a todo custo o aumento do número de vagas ofertadas nas IFES, do que qualitativo, quando se verifica a proposta de otimização de recursos tanto materiais como humanos.

Analisando apenas o caso do PROUNI, Catani (2006) destaca o fato de que o programa manteve o sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 90. Neste sentido o autor afirma que o programa traz uma noção falsa de democratização, pois acaba legitimando a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições, já que as camadas mais baixas acabarão se concentrando nas IES privadas, muitas vezes de qualidade duvidosa, contribuindo assim para a manutenção da estratificação social existente.

De mesma forma, podemos questionar o caráter democrático da constituição desta política pública, já que o processo decisório que concerne à elaboração da mesma, iniciado com o Projeto de Lei, acabou sendo atropelado pela negociação do governo federal com as entidades representantes das mantenedoras de Ensino que resultou em seguida na Medida Provisória que alterava significativamente o projeto inicial.

Deste modo a redação final do documento acaba por refletir este jogo político, no qual o MEC teve que ceder e se acomodar aos interesses privados. O desenvolvimento desta política pública evidenciou apenas os interesses de instituições privadas, sem maior consentimento de outros setores da sociedade civil, o que descaracteriza o processo democrático, ocorrendo sem a devida consulta à sociedade e a seus representantes.

Deste modo, verifica-se que as alterações no texto legal acabaram por conduzir a uma flexibilização de requisitos que constavam no programa, além de reduzir a contrapartida das instituições particulares. Tal afirmação se sustenta a partir das seguintes considerações: a) a possibilidade de bolsas parciais permitiria aos estabelecimentos particulares maior flexibilidade para compor a receita comprometida com o programa; b) o documento final parece conferir aos estabelecimentos particulares maior autonomia para selecionar seus estudantes bolsistas; c) a diminuição do percentual de bolsas integrais. Diante disso, é bastante razoável admitir que as modificações realizadas no Projeto de Lei original transformou esta política em uma versão muito mais próxima do que defende os empresários da educação, sobretudo quando permite a transferência de patrimônio acumulado com investimento estatal para o setor privado. (ALMEIDA, 2006).

Uma das grandes críticas feitas por estudantes, docentes e dirigentes das IFES em relação ao PROUNI é a de que o governo federal, com a adoção desta política pública, estaria, aos poucos, privatizando o ensino superior. A alegação seria de que a quantia que deixa de ser arrecadada com a isenção fiscal das universidades privadas poderia ser usada na expansão da rede pública. De mesmo modo, a ANDIFES contesta que o poder público não pode patrocinar oportunidades desiguais de acesso à educação superior. Além do fato do PROUNI reduzir a universidade a apenas um de seus aspectos, o ensino, dedicado, sobretudo, à formação profissional. Tais fatores evidenciam que impera, acima de uma concepção democratizante da educação superior, a concepção privatizante da mesma, de modo a não cumprir com o propósito inicial anunciado pelo governo federal.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5.1 BIBLIOGRAFIA CITADA

ALMEIDA, Sergio Campos de. **O Avanço da Privatização na Educação Brasileira: O ProUni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado.** Niterói: UFF, 2006. (Dissertação – Educação).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR-SINDICATO NACIONAL (ANDES-SN). **A Contra-reforma da Educação Superior.** Uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do Governo de Lula da Silva. Brasília, GTPE, ago. 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília, MARE, 1997.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **O PROUNI no Governo Lula e o Jogo Político em torno do acesso ao ensino superior.** Educação e Sociedade, v. 27, p. 633-1074, 2006.

_____. **A Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): Ruptura e/ou Continuidade?** Campinas: UNICAMP, 2011. (Tese Economia).

CHESNAIS, François. **Capitalismo de Fim de Século.** In: COGGIOLA, Osvaldo. (org.) Globalização e Socialismo. São Paulo: Xamã, 1997. p. 7-34.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma.** Campinas, Educação e Sociedade, v. 25, n. 88, p. 677-702, out. 2004.

CUNHA, Luiz Antonio. **O Ensino Superior no Octênio FHC.** Campinas: Educ. Soc., 2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

DRAIBE, Sônia. **As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.** Revista USP. Dossiê Liberalismo – Neoliberalismo. nº 17. São Paulo, 1993.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): Interesses e escolhas no Congresso Nacional.** Política Hoje, 2009.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

MARE, Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

MARQUES, Emily Pereira. **Programa Universidade para Todos – PROUNI: Democratização da Educação Superior?** In: VII Jornada do HISTEDBR – A Organização do Trabalho Didático na História da Educação. Campo grande, 2007.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). **O Empresariado da Educação: Novos Contornos do Ensino Superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002.

PERONI, Vera Maria Vidal. **O Estado Brasileiro e a Política Educacional dos Anos 90**. In: Anuário do GT Estado e Política Educacional. Caxambú: ANPED, 2000.

_____. **Reforma do Estado e a Tensão entre o Público e o Privado**. Porto Alegre: Revista SIMPE-RS, 2007. p. 11-33

_____. **Políticas Educacionais na Relação Público/Privado**. In: Anuário do GT Estado e Política Educacional. Caxambú: ANPED, 2009.

PIRES, Valdemir. **Ensino Superior e Neoliberalismo no Brasil: Um difícil Combate**. Campinas: Educ. Soc., 2004.

SAVIANI, Dermeval. **A Universidade no Contexto da Nova LDB e da atual política educacional**. Campinas: ADUNICAMP, 1998.

SGUISSARDI, Valdermar. **Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária Trajetória e Incerto Futuro**. Campinas: Revista Educação & Sociedade, 2006.

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado e Políticas Públicas**. Seminário de Pesquisa do Projeto do Plano Sul de Pesquisa e Pós-Graduação, 2001.

TAKAHASHI, Fábio. **PROUNI pode ter meia bolsa e vestibular a beneficiados**. *Folha Online*, 01 de Julho de 2004.

TEOTÔNIO, Paulo José Freire; SILVA, Flávia Regina Ribeiro. **O Programa Universidade para Todos (PROUNI): Alternativa para um Sociedade Inclusiva?** In: TEOTÔNIO, Paulo José Freire. *Direitos Humanos, Sociedade e Reforma do Estado*. Campinas: Millennium Editora Ltda, 2006.

VALLE, Marcos José. **PROUNI: Política Pública de Acesso ao Ensino Superior ou Privatização?** Curitiba: UTP, 2009. (Dissertação – Educação).

5.2 LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL, CONGRESSO NACIONAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Lei nº 9.394 de 20/12/1996**. Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. **Lei nº 10.172 de 09/01/2001**. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001.

_____. **Lei nº 10.861 de 14/04/2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.973 de 02/12/2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.079 de 30/12/2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

_____. **Lei nº 11.096 de 13/01/2005**. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 7.200 de 12/16/2006**. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências.

_____. **Projeto de Lei nº 3582 de 18/05/2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI, e dá outras providências.

BRASIL, DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Decreto nº 3.860, de 09/07/2001**. Dispõe sobre a organização do Ensino Superior, avaliação de cursos e instituições e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997**. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos art. 19, 20, 45, 46 e § 12, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997.** Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n. 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts.16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001.** Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições.

_____. **Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.

_____. **Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.

BRASIL, MEC. **Planejamento Político Estratégico do MEC: 1995-1998.** Brasília: MEC, 1995.

_____. **Evolução do Ensino Superior: 1980-1998.** Brasília: INEP, 1999.

_____. **Relatório Técnico: Censo da Educação Superior.** Brasília: INEP, 2002.

_____. **Relatório Técnico: Censo da Educação Superior.** Brasília: INEP, 2008.

BRASIL, Casa Civil da Presidência da República. **Projeto de Lei da reforma da educação superior.** Brasília: Casa Civil, 2006.

_____. **Exposição de Motivos.** Projeto de Lei da reforma da educação superior. Brasília: MEC, 2006.