

UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO –
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO

TATYANE MOURA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
2003-2014, UMA ANÁLISE DO PROUNI E FIES.

CURITIBA

2016

TATYANE MOURA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
2003-2014, UMA ANÁLISE DO PROUNI E FIES.**

Dissertação apresentada ao do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado em Educação. Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Anita Helena Schlesener.

CURITIBA

2016

TERMO DE APROVAÇÃO
TATYANE MOURA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
2003-2014, UMA ANÁLISE DO PROUNI E FIES.

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do título de Mestre em Educação, no Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado em Educação Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação da Universidade Tuiuti do Paraná.

Curitiba, 17 de Maio de 2016.

Orientadora: Prof.^a Dra. Anita Helena Schlesener
Universidade Tuiuti do Paraná

Dra. Rita de Cássia Gonçalves Pacheco dos Santos
Universidade Tuiuti do Paraná

Dra. Ettiène Cordeiro Guérios.
Universidade Federal do Paraná.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas, que gentilmente cederam um pouco do seu tempo, para me ajudar na construção desse trabalho. Principalmente aos professores e colegas do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná e os professores da banca avaliadora, Rita de Cássia e Ettiène por suas contribuições. Agradeço as contribuições do amigo Ivo Artur Strano, que por diversas vezes leu e revisou meu trabalho. Agradeço aos meus companheiros de trabalho, Angela Zatti e Rodolfo Perdomo que por diversas vezes me compreenderam e apoiaram nessa caminhada. Por fim, agradeço também aos meus familiares, ao William por sua eterna paciência, e ao incentivo e apoio incondicional dos meus pais Solange e Luiz.

Ao meus pais, e ao William.

RESUMO

Essa dissertação tem como objetivo geral discorrer sobre as políticas públicas educacionais, no governo do Partido dos Trabalhadores 2003-2014, analisando especificamente o Programa Universidade Para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) que são políticas de acesso ao Ensino Superior, voltadas para as Instituições de Ensino Privadas. A metodologia, escolhida para pesquisa foi a documental, que foi dividida em pesquisa bibliográfica e pesquisa da legislação. A questão norteadora dessa pesquisa traz como políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil, do período entre 2003 a 2014, especificamente o ProUni e o FIES. Para realizar responder essa questão o trabalho foi dividido em 4 capítulos, o primeiro capítulo traz a introdução ao assunto desenvolvido na pesquisa, o segundo traz apontamentos da história do ensino superior no Brasil, o terceiro discorre sobre as políticas públicas educacionais para o Ensino Superior no período de 2003 até 2014 e o ultimo trata especificamente do ProUni e do FIES. Ao longo dessa dissertação procuramos demonstrar como os governos desse período não romperam com as políticas neoliberais do governo antecessor e como a iniciativa privada foi beneficiada por essas políticas. As conclusões mostram que, apesar disso, muito foi feito com relação ao ensino superior no período analisado. Porém ainda estamos em processo de atingir as reivindicações advindas da sociedade. Ainda existe um longo caminho a ser percorrido para realmente alcançar uma educação superior inclusiva, justa, de qualidade e comprometida com o desenvolvimento do país. Para efetivamente ocorrer a consolidação das políticas de democratização, precisamos não somente pensar na expansão e no acesso ao ensino superior, mas também a permanência dos alunos de baixa renda nas instituições de ensino superior.

Palavras-chave: Ensino Superior. FIES. Políticas Públicas. ProUni. Universidade.

ABSTRACT

The present dissertation has as its general objective to talk about the public education policies, in *Partido dos Trabalhadores* government (2003-2014). Specifically analyzing *Programa Universidade Para Todos (ProUni)* and *Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*, which are access policies to higher education, focused on Private Education Institutions. The methodology chosen for the study was the documentary one, which was divided into bibliographic research and legislation research. The main question from this research brings to public policies of access to higher education in Brazil, from 2003 to 2004, specifically ProUni and FIES. To answer this question, this work was divided in 4 chapters: the first chapter brings the introduction to the subject developed in this research, the second one brings notes about higher education history in Brazil; the third one discusses about the public education policies for higher education from 2003 until 2014, and the last one treats specifically about ProUni and FIES. Along this dissertation, it will be shown how the government of that period did not break the neoliberal policies of its previous government and how those policies were beneficial to private initiative. The conclusion shows that, despite all these, a lot was done about the higher education in the period analyzed. However, it's an on-going process of reaching the claim of society. There is still a long way to be covered to really reach a higher education that is inclusive, fair, of quality and committed to the country development. To actually consolidate the democracy policies, its needed to be think not only in the expansion and the access in higher education, but the less privileged student permanency at the higher education.

Key words: Higher Education. FIES. Public Policies. ProUni. University.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: QUADRO DE CRIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 1985-2002	51
FIGURA 2: QUADRO DE CRIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 2003-2010	62
FIGURA 3: MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS CAMPI DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL	64
FIGURA 4: QUADRO DE CRIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 2011-2014	70
FIGURA 5: QUADRO DE CONDIÇÕES DO FIES	96
FIGURA 6: QUADRO DE EXEMPLO DO FINANCIAMENTO	97

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: TOTAL DE ALUNOS SELECIONADOS CREDUC X FIES ENTRE OS ANOS DE 1995 E 2002.....	50
GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS 1995-2002	52
GRÁFICO 3: UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 2003 A 2010 ...	63
GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO NO NÚMERO DE MATRÍCULAS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2011-2014.	69
GRÁFICO 5: O VALOR DE MERCADO DAS MAIORES EMPRESAS DE EDUCAÇÃO DO MUNDO EM US\$ MILHÕES.....	73
GRÁFICO 6: ENSINO SUPERIOR NOS 15 PAISES DA AMÉRICA LATINA (2013)	74
GRÁFICO 7: PROUNI BOLSAS OFERTADAS POR ANO.....	85
GRÁFICO 8: VAGAS OFERECIDAS/OCIOSAS PROUNI 2006-2011	87
GRÁFICO 9: ALUNOS DE IES PÚBLICAS X ALUNOS DE IES PRIVADAS E O EFEITO DA BOLSA PROUNI INTEGRAL.....	89
GRÁFICO 10: CUSTO POR ALUNO/ANO EM R\$.	90
GRÁFICO 11: COMPARATIVO DE ADESAO AO FIES EM 2009 E 2011.	99
GRÁFICO 12: NÚMERO DE CONTRATOS DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL FIRMADOS PELO FIES POR ANO.	100

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS PÚBLICAS E PRIVADA NA DITADURA MILITAR.	42
TABELA 2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE INGRESSANTES EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA - BRASIL 2001-2011.....	65
TABELA 3: EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE MATRICULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA - BRASIL 2001-2011.....	66
TABELA 4: COMPARATIVO VAGAS OFERECIDAS/OCIOSAS 2004 A 2008.	84
TABELA 5: COMPARATIVO VAGAS OFERECIDAS/OCIOSAS 2009 A 2013.	85
TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO POR RAÇA.	92
TABELA 7: DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO.....	92

LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior

ABRAES – Associação Brasileira para Desenvolvimento da Educação Superior

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

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBESP – Congresso Brasileiro de Ensino Superior Particular

CONAP – Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos

CREDUC – Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes

EAD – Ensino à distância

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EUA – Estados Unidos da América

FCEA – Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas

FEA – Faculdade de Economia e Administração

FGEDUC – Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FMI- Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GEPES – Grupo de Estudos e Pesquisas em Ensino Superior

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

ICEC – Instituto de Ciências Econômica e Comerciais

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de estudos e Pesquisas

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MESP – Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública
MP – Medida Provisória
OMC – Organização Mundial do Comércio
PCE – Programa de Crédito Educativo
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil
PNE – Plano Nacional de Educação
PR-Federal – Partido Republicano Federal
PRM - Partido Republicano Mineiro
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PRP - Partido Republicano Paulista
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partidos dos Trabalhadores
REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESu – Secretaria de Educação Superior
SINEP-PR – Sindicato das Escolas Particulares do Paraná
SISPROUNI – Sistema do ProUni
SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológico
SISU – Sistema de Seleção Unificada
TCU – Tribunal de Contas da União
UDF – Universidade do Distrito Federal
UFABEC – Universidade Federal do ABC
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul
UFGD - Universidade Federal de Grande Dourados
UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso

UFPEL - Universidade Federal de Pelotas

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UNE – União Nacional dos Estudantes

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

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana

UNILAB - Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

USAID – United States Agency for International Development

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	APONTAMENTOS SOBRE A HISTÓRIA DO ENSINO SUPERIOR, DO BRASIL COLÔNIA AO GOVERNO FHC.....	22
2.1	EDUCAÇÃO SUPERIOR DA COLÔNIA ATÉ A PRIMEIRA REPÚBLICA, BREVE PERCURSO HISTÓRICO.....	22
2.2	O ENSINO SUPERIOR DA ERA VARGAS ATÉ A DITADURA MILITAR.....	32
2.3	O ENSINO SUPERIOR NA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL APÓS A DITADURA MILITAR (1985-2003).	43
3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR A PARTIR DO ANO DE 2003.	56
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS	56
3.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR E O NEOLIBERALISMO NO BRASIL.....	57
3.3	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2014).	60
4	PROUNI E FIES COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.....	76
4.1	PROUNI.....	79
4.1.1	O ProUni em números.....	83
4.1.2	O ProUni e a desigualdade social	92
4.1.3	ProUni e a permanência.....	93
4.2	FIES.....	95
4.2.1	O FIES, a inadimplência e a evasão.	103
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	113
	REFERENCIAS DOCUMENTAIS	118

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação traz considerações sobre políticas públicas para o Ensino Superior no Brasil, pertencendo à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação da Universidade Tuiuti do Paraná. Foram analisadas duas políticas em especial, o Programa Universidade Para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Foram consideradas para essa pesquisa todas as instituições brasileiras que fornecem ensino no nível superior, de acordo com o Decreto nº 5.773/06. São elas as com relação à organização acadêmica, as universidades, os centros universitários e as faculdades.

A principal característica de uma instituição com o título de Universidade é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além de possuir no mínimo um terço do corpo docente com titulação de mestrado e doutorado e um terço em regime de tempo integral. Precisa também desenvolver pelo menos quatro programas de pós-graduação *stricto sensu*, (mestrado e doutorado), sendo que destes quatro ao menos um deles deve ser de doutorado. A instituição credenciada como universidade goza de autonomia para criar, organizar e extinguir cursos, sem prévia autorização do Ministério da Educação e Cultura (MEC). De acordo com o artigo 28 do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006:

Art. 28. As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias. (BRASIL, 2006)

Os centros universitários, para serem credenciados, necessitam de um terço do corpo docente com titulação de mestrado e doutorado e um quinto em regime de tempo integral. Assim como as universidades, essas instituições também gozam da autonomia para a criação de cursos superiores, porém não possuem a obrigação da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

As faculdades são estabelecimentos que não possuem autonomia, são focados em determinadas áreas de ensino, seu corpo docente pode ser formado apenas de profissionais com pós-graduação *lato sensu*, ou seja, especialização.

Com relação à categoria administrativa das instituições existem as públicas e as privadas. Dentre as instituições públicas podemos ainda ter as Cíveis, cujos mantenedores podem ser a União (Federais), as Unidades Federativas (Estaduais) ou os municípios (Municipal), e também as Militares, mantidas pelas Forças Armadas (Exército, Marinha, Aeronáutica) ou ainda por corporações militares, como por exemplo as polícias militares.

As instituições privadas, que são objetos de estudo desta investigação, são mantidas por um ente privado e podem ser classificadas em instituições sem fins lucrativos e instituições com fins lucrativos.

As instituições privadas sem fins lucrativos são as instituições comunitárias e/ou filantrópicas, podendo também ser chamadas de beneficentes, e de acordo com o art. 20 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) são instituições que prestam serviços à população em caráter complementar às atividades do estado. Nas comunitárias, os mantenedores são representantes da comunidade. Elas podem ser laicas, não possuem vínculo religioso, ou confessionais, que são mantidas por grupos religiosos. As instituições filantrópicas são regidas pela Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

A principal diferença entre as instituições filantrópicas e as comunitárias é que estas não necessariamente precisam oferecer serviços gratuitos para a população, para receber incentivos do governo ou para efetuar parcerias com o Poder Público. No caso das instituições filantrópicas voltadas para a educação, para receber o certificado de filantropia é necessário, além de não ter fins lucrativos, fornecer bolsas de estudos para os alunos e serviços gratuitos à população.

As instituições privadas com fins lucrativos são mantidas por um ente privado e possuem como uma das finalidades a obtenção de lucro. Podem também ser chamadas de Particulares em Sentido Estrito, que são entidades de caráter comercial e não possuem obrigação de realizar atividades beneficentes.

As políticas analisadas nesta dissertação são as políticas no âmbito do governo federal, e, apesar de algumas políticas dos governos estaduais serem citadas, elas não serão objeto dessa investigação. Inicialmente serão abordadas as diversas políticas para o ensino superior, tanto no setor privado como no público, e após essa abordagem serão aprofundadas as políticas para as instituições privadas, que contemplam as instituições com e sem fins lucrativos.

Iniciando com um resgate histórico do acesso ao Ensino Superior no Brasil, verificamos que esse nível de ensino sempre foi privilégio das classes dominantes. E somente nas últimas décadas, devido ao crescimento do país, vêm sendo construídas políticas públicas para o acesso das classes desfavorecidas a educação superior. A preocupação com o ensino superior demonstrada pelos governos do Partido dos Trabalhadores, entre os anos de 2003 e 2014, desencadeou a escolha desse período histórico para a realização da pesquisa.

As políticas educacionais para o ensino superior concretizadas no Brasil, desde a sua colonização, sempre atenderam aos interesses internacionais. Segundo Queiroz:

Historicamente, os governos brasileiros compartilham com as políticas elaboradas e direcionadas pelos organismos internacionais, defendendo um Estado que consolide e represente as políticas educacionais desses sujeitos políticos do capital. (QUEIROZ 2015, p. 45)

Essas influências de organismos internacionais na educação brasileira será um dos assuntos abordados nesta dissertação, pois os dois principais objetos desta pesquisa, o ProUni e o FIES, encaixam-se nessas políticas. Ainda segundo a mesma autora:

Sob o discurso de 'democratização do acesso', os organismos internacionais indicam a eliminação das fronteiras entre o público e privado, a compra de vagas públicas em instituições privadas, fazendo com que a formação da classe trabalhadora se dê em instituições nas quais impera a lógica do lucro e do ensino massificado. (QUEIROZ 2015, p. 45)

Indo ao encontro com o que diz Queiroz, a expansão do ensino superior no Brasil tem se dado por meio das instituições privadas. Prioritariamente essa situação não se inicia no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), essa expansão possui seu auge na Ditadura Militar, conforme será detalhado no capítulo subsequente.

A questão norteadora dessa pesquisa é como as políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil, do período entre 2003 a 2014, especificamente o ProUni e o FIES, foram alinhadas de acordo os interesses do capital e das orientações dos organismos internacionais.

Para responder a essa questão o objetivo geral desta dissertação é analisar as políticas públicas para o ensino superior no período compreendido entre 2003 até 2014. Para alcançar esse objetivo foram determinados 3 objetivos específicos. O

primeiro objetivo específico é fazer uma introdução ao surgimento do ensino superior no Brasil e seu desenvolvimento até os dias atuais. O segundo objetivo específico investiga como a expansão do ensino superior se articula com a implementação do neoliberalismo no Brasil e como o governo do Partido dos trabalhadores tratou esse assunto. E por último o terceiro objetivo específico indaga os programas ProUni e FIES e explicita seus limites e possibilidades.

A metodologia utilizada como base para esta dissertação é a pesquisa documental, que será dividida em pesquisa bibliográfica e pesquisa da legislação. Essa metodologia foi escolhida pois essa pesquisa tem como propósito ampliar o conhecimento, estruturar modelos teóricos e definir algumas hipóteses. Ao discutir o ensino superior no Brasil e sua expansão, essa pesquisa parte da identificação da situação real e concreta. Somente então busca compreender as relações existentes entre as políticas públicas para o ensino superior, o neoliberalismo e a educação.

Como parte da pesquisa documental, foram analisadas as legislações que fundamentam o ensino superior no Brasil, entre elas, a Constituição Federal, decretos, leis, medidas provisórias e portarias. As principais legislações que embasam essa dissertação são: a Constituição de 1988, a LDB, o Plano Nacional de Educação (PNE) e as leis de criação do ProUni (11.096) e do FIES (10.260). Com relação à análise dos dados estatísticos, as principais fontes foram: os dados disponibilizados pelo MEC e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) através do Censo da Educação Superior, Sistema do ProUni (Sisprouni), Dados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Inicialmente, para fundamentar e justificar a importância da discussão sobre o assunto proposto, foi realizado o levantamento de teses e dissertações com relação ao objeto dessa pesquisa. O levantamento foi efetuado no Sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade Tuiuti do Paraná¹, na Biblioteca Digital da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)² e no Banco de Teses das Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)³. As palavras utilizadas na busca por teses e dissertações foram: Política Públicas para o Ensino Superior, ProUni e FIES.

¹ Disponível em: <<http://universidadetuiuti.utp.br/mde/default.asp?id=1&id2=8>>. Acesso em 23 mar. 2014.

² Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/>>. Acesso em 23 mar. 2014.

³ Disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br/>>. Acesso em 15 set. 2014.

O levantamento na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade Tuiuti do Paraná foi realizado pelo motivo de esta dissertação pertencer ao programa de pós-graduação em educação da referida universidade. Nesse levantamento foram encontradas 3 dissertações, entre os anos de 2007 a 2013, relacionadas ao assunto desse projeto.

No ano de 2007, Cleverson Molinari Mello realizou uma dissertação intitulada: *Programa Universidade para Todos – PROUNI: Acesso ao ensino superior e qualificação. Para quê?* Nessa dissertação, o autor traz considerações sobre o papel do Estado na sociedade capitalista, a influência da globalização, do neoliberalismo e dos organismos internacionais nas políticas públicas educacionais e a reivindicação por maior qualificação da força de trabalho. Essa dissertação foi relevante para essa pesquisa, pois ele demonstra que o ProUni, além de não resolver o problema da democratização do acesso, acabou gerando outros problemas. Esses problemas foram gerados pelo fato de, ao privilegiar o setor privado, o Estado acabar retratando a sua preocupação com os interesses imediatos dos agentes do mercado.

Janete Ilibrante defendeu, no ano de 2008, sua dissertação intitulada: *A reforma da educação superior nos governos FHC e Lula e a formação para a cidadania*. Essa dissertação discorre sobre políticas para o ensino superior no período de 1995 a 2007, realizando-se um estudo documental das políticas públicas para esse período.

Marcos José Valle, em 2009, discutiu em sua dissertação, intitulada: *PROUNI: Política pública de acesso ao ensino superior ou privatização?*, a implementação desse programa nas instituições privadas e a renúncia fiscal decorrente desse programa. O estudo chama a atenção para essa política pública e os interesses particulares externos e internos, que podem, a longo prazo, se tornar novos problemas devido à forma de subsídio, que implicam diretamente na arrecadação de recursos do governo.

Foi realizado um levantamento de teses e dissertações da Faculdade de Educação da UNICAMP, a qual possui um grupo de pesquisas sobre o ensino superior intitulado: Grupo de Estudos e Pesquisas em Ensino Superior (GEPES). Nesse levantamento foi encontrando na Faculdade de Educação uma tese intitulada: *A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?* Essa tese foi escrita por Cristina Helena Almeida de Carvalho em

2011 e é importante para esse projeto por analisar as políticas públicas do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008). Apesar de essa Universidade possuir um vasto número de pesquisas relacionadas com o ensino superior, não foram encontradas pesquisas específicas com relação ao ProUni e FIES.

Para finalizar o levantamento foi realizada uma pesquisa no banco de teses da CAPES, onde foram encontrados 41 trabalhos relacionados com o programa ProUni, sendo que desses dois trabalhos se referem também ao FIES.

Entre as duas pesquisas disponibilizadas no banco de teses da CAPES, a primeira é a dissertação do Mestrado Profissional em Economia de Empresas Instituição de Ensino, escrita por Maria Inez de Souza Carvalho. É intitulada: *Acesso ao ensino superior: análise da contribuição do PROUNI e do FIES para estudantes de uma IES em Belo Horizonte – MG* e foi defendida em 2012. A pesquisa investigou a percepção de estudantes de uma Instituição do Ensino Superior (IES) Privada do município de Belo Horizonte, trazendo considerações com relação à eficácia desses programas.

E a segunda é a dissertação do Mestrado Acadêmico em Educação da Universidade da Cidade de São Paulo. Intitulada: *Financiamento público e ampliação do acesso ao Ensino Superior no Brasil: Repercussão em instituições particulares de ensino*, foi defendida em 2012 por Francisco Carlos D. Emilio Borges. Essa dissertação analisa os sistemas de financiamento públicos e sua relação direta com a ampliação do acesso ao nível superior em instituições privadas.

Após esse levantamento, nota-se a pequena quantidade de pesquisas relacionadas com esse assunto. Então, percebeu-se a necessidade de realizar uma pesquisa que envolvesse as políticas públicas para o nível superior, nos governos do Partido dos Trabalhadores, compreendidos entre 2003-2014. O ProUni foi um programa escolhido pois foi criado nesse período e o FIES foi um financiamento escolhido devido a ter recebido grandes investimentos durante esses anos.

Esta dissertação foi desenvolvida em 4 capítulos, sendo o primeiro a introdução da dissertação. O segundo capítulo traz um resgate histórico sobre o ensino superior no Brasil, como ele se desenvolveu desde a colonização até o ano de 2002. Ao analisar esse capítulo, pode-se entender como o ensino superior surgiu no Brasil e como essa estrutura se manteve elitizada até o ano de 2002. O principal autor de referência para o segundo capítulo com relação a apontamentos sobre a

história do ensino superior foi Luiz Antônio Cunha, renomado pesquisador nessa área, doutor em Educação, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui vários livros publicados sobre o ensino superior, dentre eles a trilogia sobre o ensino superior no Brasil: *A Universidade Temporã*, *A Universidade Crítica* e *A Universidade Reformada*. Esses livros foram intensamente utilizados nesse segundo capítulo. Além desse autor, foram utilizados também: Arabela Campos Oliven, Dermeval Saviani, Jorge Nagle, Paulo Ghiraldelli Jr., Otaíza de Oliveira Romanelli.

Após essa discussão, no terceiro capítulo foi investigado como a expansão do ensino superior se vincula ao movimento de implantação do neoliberalismo no Brasil e como o governo do Partido dos trabalhadores abordou a questão do ensino superior neste contexto.

Finalizando esta dissertação, o quarto capítulo indaga os programas ProUni e FIES para explicitar seus limites e possibilidades. Esse capítulo mostra o ProUni como política pública de distribuição indireta de renda, consequentemente financiado pela sociedade, por meio de orçamento público. Esse capítulo também evidencia que o ProUni extrapola o objetivo de beneficiar a população de baixa renda, beneficiando também as IES privadas na ocupação das vagas ociosas. Da mesma maneira isso ocorre com o FIES, que é caracterizado como uma política de financiamento e não um benefício, embora possa ser entendido como um benefício para o aluno e para a IES. Para o aluno, é a própria possibilidade de financiamento público para estudar em instituição privada, com prazo de tempo três vezes superior ao tempo de curso para efetuar o pagamento. E para a IES, é a possibilidade de receber os valores das mensalidades do governo, o que ajuda na diminuição da inadimplência.

As conclusões mostram que, apesar disso, muito foi feito com relação ao ensino superior no período analisado. Porém ainda se está em processo de atingir as reivindicações advindas da sociedade. Ainda existe um longo caminho a ser percorrido para realmente alcançar uma educação superior inclusiva, justa, de qualidade e comprometida com o desenvolvimento do país. Para efetivamente ocorrer a consolidação das políticas de democratização, precisamos não somente pensar na expansão e no acesso ao ensino superior, mas também a permanência dos alunos de baixa renda nas instituições de ensino superior.

É importante ressaltar que esta dissertação não contempla o período após 2015, que é início de um novo governo, onde ocorreram diversas modificações no

ProUni e FIES em decorrência da crise financeira e política na qual o país se encontrava.

2 APONTAMENTOS SOBRE A HISTÓRIA DO ENSINO SUPERIOR, DO BRASIL COLÔNIA AO GOVERNO FHC

O presente capítulo discorre sobre o surgimento do ensino superior no Brasil e de que modo isso influencia até os dias atuais. Para isso, será efetuado um levantamento histórico do ensino superior desde o Brasil Colônia até o ano de 2014. Nesse capítulo, a história do ensino superior será analisada pelo plano das políticas educacionais, envolvendo as relações existentes entre o ensino superior, a sociedade e o Estado.

Os problemas que encontramos até hoje no ensino superior, de faculdades extremamente profissionalizantes, agravados com os cursos de tecnologia⁴, e a questão de as faculdades não serem integradas vêm desde a criação da primeira Universidade no Brasil.

Para compreender a atual situação do ensino superior no Brasil, é de extrema importância rever a história do surgimento dessas instituições. Analisar parte da história do ensino superior no Brasil também é importante no sentido de compreender as contradições que permeiam a democratização do acesso a esse nível de ensino. Em seguida, será detalhado cada um dos períodos históricos, desde o Brasil colônia até os primeiros governos após a ditadura militar.

2.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR DA COLÔNIA ATÉ A PRIMEIRA REPÚBLICA, BREVE PERCURSO HISTÓRICO

O Brasil foi colônia de Portugal no período compreendido entre 1500 e 1822. É importante ressaltar que a definição de ensino superior nesse período é um pouco controversa. Por esse motivo para caracterizar o ensino superior no período da colônia, vamos utilizar a definição de Cunha (2007, p. 18): “O ensino superior é aquele que visa ministrar um saber superior”.

A prioridade de Portugal não era a educação na colônia, seus únicos objetivos nesse período eram fiscalizar e defender o território. Segundo Cunha (2000, p.02), a coroa portuguesa não só desincentivou como também proibiu que o ensino superior fosse criado no Brasil, assim como proibia a criação de Instituições

⁴ Cursos de tecnologias são cursos de nível superior (graduação), que se concentram em uma área específica de conhecimento e são voltados para o mercado de trabalho. A se formar o aluno recebe o título de tecnólogo.

de Ensino Superior em qualquer uma de suas colônias. Essa proibição se dava devido a acreditar que a educação de Ensino Superior poderia incentivar os movimentos de independência. Sendo assim, de acordo com Oliven (2002, p.31): “Para graduarem-se, os estudantes da elite colonial portuguesa, considerados portugueses nascidos no Brasil, tinham que se deslocar até a metrópole.” A universidade mais frequentada por essa elite brasileira era a de Coimbra. A escolha dessa universidade se deve ao seu alto prestígio nesse período histórico, porém existiam outras universidades, como as de Évora e Lisboa, e centros menores de ensino superior que também eram frequentados pela elite brasileira.

Portugal disponibilizava um pequeno número de bolsas, e, sendo assim, aqueles que não possuíam essas bolsas precisavam arcar com as despesas. Com o enriquecimento dos senhores de engenho, o envio de brasileiros para estudar na Universidade de Coimbra passou a ser uma atividade lucrativa para a Coroa, tornando ainda mais distante a possibilidade da implantação das universidades na colônia. Ao analisar essa realidade, percebeu-se que as questões relacionadas à mercantilização do ensino superior no Brasil são provenientes desde seu início.

O período do Brasil colônia, compreendeu três fases relacionadas à educação escolar: a primeira marcada pelos jesuítas, a segunda pelas Reformas Pombalinas, e a terceira pela vinda da família real para o Brasil.

A primeira fase, liderada pelos Jesuítas, tinha como principal missão trazer o cristianismo para a América. Os jesuítas, além de terem grande participação no ensino básico no Brasil, foram também pioneiros no ensino superior. Ao todo os jesuítas foram responsáveis pela abertura de 17 colégios no Brasil. Esses estabelecimentos necessitavam de professores devidamente qualificados, porém a ordem jesuítica só aceitava que essas vagas fossem preenchidas por religiosos que possuíam a formação superior. Devido à carência desses profissionais, a ordem foi autorizada a criar centros de ensino superior, “faculdades”, pois as universidades eram proibidas no país.

Nessa fase, tem-se em 1572 a criação pelos jesuítas dos cursos de Artes e de Teologia no colégio da Bahia, provavelmente sendo o primeiro curso de ensino superior no Brasil. De acordo com Cunha (2007, p. 33), apesar de o estudo do curso de artes no colégio da Bahia ser idêntico ao curso ministrado em Évora, o grau conferido pelo curso da Bahia não tinha o mesmo valor do curso realizado em

Portugal. Para o graduando ser reconhecido era necessário repetir o curso em Coimbra ou em Évora, ou prestar exames de equivalência.

Além do colégio da Bahia, outros colégios jesuítas mantinham cursos superiores. De acordo com Cunha (2007, p. 35-37), o colégio do Rio de Janeiro, em 1638, passou a ofertar o curso de Filosofia. O colégio de Olinda passou a oferecer cursos superiores a partir de 1687, e no ano seguinte o colégio do Maranhão iniciou o curso de teologia. Em 1695, o colégio do Pará começou a ministrar o curso de Artes. Em 1708, o colégio de São Paulo do Piratininga passou a oferecer os cursos de Teologia e de Filosofia. O último curso superior criado pelos jesuítas foi na cidade de Mariana, em Minas Gerais.

Essa fase perdurou até 1759, quando Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marques de Pombal⁵ (então primeiro Ministro de Portugal), fez publicar o Decreto de expulsão dos Jesuítas. Segundo Cunha, (2007, p. 38):

Durante a terceira quadra do século XVIII, profundas transformações políticas, econômicas e culturais ocorreram em Portugal, repercutindo, como não podia deixar de acontecer, no Brasil. Foi nesse período que a Companhia de Jesus – principal responsável pelo ensino secundário e superior na Metrópole e na Colônia – foi expulsa do Império português, acarretando grandes transformações no panorama escolar.

Ainda de acordo com Cunha (2007, p. 45), essa expulsão pode ter ocorrido devido aos interesses capitalistas: “É possível que tenha havido certo conteúdo anticapitalista na pregação dos jesuítas [...], e isso poderia explicar várias das razões da perseguição que lhes foi movida por Pombal”. Apesar de restrições, os jesuítas conseguiram nesse período manter os cursos superiores de Filosofia e Teologia.

A segunda fase foi então iniciada pelas Reformas Pombalinas. Segundo Cunha (2007, p. 40), as políticas desse período “[...] visavam criar condições para que ocorresse em Portugal a industrialização que se processava na Inglaterra”. Portugal queria se transformar em uma metrópole capitalista, e para isso a sua maior colônia, o Brasil, precisava passar por transformações, sendo necessário intensificar a exploração na colônia.

⁵ Sebastião José de Carvalho e Melo recebeu o título de Marques de Pombal em 16 de setembro de 1769, por meio de um decreto do Rei Dom José I de Portugal.

A última fase do Brasil Colônia, compreendida entre os anos de 1808 e 1821, foi marcada principalmente pela vinda da família real. Fato histórico, pois nunca antes uma família real tinha se mudado para uma colônia. Segundo Cunha:

A situação do Brasil, nas duas primeiras décadas do século XIX, foi profundamente marcada pela transferência da sede do reino português para o Rio de Janeiro, determinada pela posição de Portugal na correlação de forças dos conflitos europeus (CUNHA 2007, p.65).

Nessa mudança, além da família real, vieram de Portugal 18 mil pessoas, tesouros da coroa e os livros da Biblioteca Nacional, os quais foram fundamentais para o desenvolvimento do conhecimento, principalmente nas áreas de exatas e de biologia. Após o falecimento de Maria I de Portugal (Dona Maria, a louca), uma das primeiras medidas tomadas pelo príncipe regente João VI foi a abertura dos portos para as nações amigas. Isso também possibilitou a circulação de diversos livros, principalmente os ingleses, e impulsionou o crescimento do ensino superior, que ainda era muito restrito no Brasil.

Foi nessa fase, após a vinda da família real, 308 anos após a colonização, que as primeiras instituições culturais e científicas foram aparecer no Brasil. De acordo com Cunha:

A transferência da sede do poder metropolitano para o Brasil, em 1808, e a emergência do estado Nacional, pouco depois, geraram a necessidade de se modificar o ensino superior herdado da Colônia, ou melhor se fundar todo um grau de ensino completamente distinto do anterior. (CUNHA 2007, p. 63)

Apesar de a vinda da família real para o Brasil ter impulsionado a criação de várias instituições culturais e de ensino superior, não foi criada nenhuma universidade no Brasil nesse período. A opção nesse período histórico foi por instituições isoladas, que funcionavam pelo sistema de cátedras. Esse sistema, de acordo com Fávero (2006, p.24), era uma “[u]nidade operativa de ensino e pesquisa docente, entregue a um professor”.

Segundo Cunha (2007, p. 63), “A partir de 1808, foram criados cursos e academias destinados a formar burocratas para o Estado e especialistas na produção de bens simbólicos; como subprodutos, formar profissionais liberais”. São exemplo da criação dessas instituições: o Colégio Médico Cirúrgico da Bahia em fevereiro de 1808; e em abril do mesmo ano a cadeira de Anatomia no Hospital

Militar do Rio de Janeiro. Em 1810, foi assinada a lei que criou a Academia Real Militar da Corte, que se transformou mais tarde em Escola Politécnica.

Para Cunha, “O ensino superior, recriado a partir de 1808 e completado no primeiro reinado, foi estruturado em estabelecimentos isolados. Desde aquela época entretanto, sucessivas tentativas procuravam reuni-los em universidade”. (CUNHA, 2007, p. 65). Tem-se também, no ano de 1808, a instituição dos processos de admissão no ensino superior por meio de exames preparatórios.

Esses primeiros cursos eram gratuitos e financiados pelo governo por meio de um imposto chamado de “Quinto da Coroa”. Esse imposto era cobrado sobre os produtos exportados por Portugal e suas colônias.

Nesse período existiam poucas instituições de ensino superior no Brasil. As que existiam eram extremamente elitistas e surgiram apenas para atender as necessidades da classe aristocrata que não podia mais enviar seus filhos para estudarem na Europa, devido aos bloqueios de Napoleão. Esse ensino possuía duas características relevantes: atendiam às questões profissionalizantes e eram cursos isolados. Os primeiros cursos que surgiram eram voltados para o ensino prático, como, por exemplo, os cursos de Engenharia Militar, de Medicina e de Direito. Esses cursos formavam profissionais autônomos, sem vinculação entre teoria e prática, com intuito de atender às necessidades da corte aqui instalada. Essas questões se refletem no ensino superior desde a sua criação até o século XX.

Em 7 de setembro de 1822, Dom Pedro de Alcântara, que mais tarde seria coroado imperador Dom Pedro I, declarou a independência do Brasil, iniciando-se uma nova fase na história do Brasil, o Império, o qual se estendeu até 1889. Nesse período, mais precisamente no ano de 1824, foi criada a primeira Constituição. Ela tratava a educação como um direito civil, dividido em três níveis: *instrução* primária, *Collegios* e Universidades:

Art.179: A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela constituição do Imperio, pela maneira seguinte:

[...]

XXXIII: A instrução primaria, é gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIV: Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras e Artes. (BRAZIL, 1834, p.35)

As discussões com relação à criação de Universidades no Brasil, nesse período, ganhavam mais força. Porém, apesar de a Universidade estar presente nessa Constituição, a expansão do ensino superior ocorreu de forma muito lenta nesse período, não sendo criada nenhuma instituição com o título de Universidade no Brasil. Outro fator importante, que precisa ser levado em conta, é que até alguns anos após proclamação da República (início do século XX), as elites ainda optavam por enviar seus filhos para estudar na Europa, porém agora não mais somente para Portugal, mas também na França e na Inglaterra.

Apesar de a demanda por esse ensino ter aumentado nessa época, apenas foram criados dois cursos de direito em 1827, um na cidade de Olinda e outro na cidade de São Paulo. Em 1832, foi criada a Escola de Minas em Ouro Preto, Minas Gerais, iniciando seu funcionamento somente 34 anos mais tarde.

Na segunda metade do século XIX, a produção de café no Brasil estava em expansão, o crescimento industrial e a urbanização do Brasil já era uma realidade, sendo construídas ferrovias, estradas e portos. Essa nova fase trouxe a necessidade de abolição da escravidão e a adoção do trabalho assalariado em larga escala, pois junto com o crescimento da economia veio a necessidade de profissionais capacitados tecnicamente.

Nesse momento, surgiu uma classe média ligada ao comércio que desejava ascensão social. A melhor forma de realizar esse desejo era através do funcionalismo público, porém esses cargos exigiam uma formação de nível superior, então a demanda por esse ensino passou a aumentar. As elites e as classes médias urbanas então passaram a pressionar D. Pedro II com relação à ampliação do acesso às faculdades. O número de instituições começou a aumentar gradativamente, porém a reunião dessas faculdades e cursos isolados em universidades nem sequer eram cogitadas.

As pesquisas relacionadas com o ensino superior nesse período eram escassas, talvez devido a não existir universidades no Brasil nessa época. Sendo assim, não é possível aprofundar mais essa discussão.

As transformações vividas nesse período levaram o Império à ruína, por meio de um golpe militar, apoiado por cafeicultores e intelectuais da classe média urbana, em 15 de novembro de 1889. Entra-se então em outro período histórico, a “Primeira República”.

“O período que vai da proclamação da República, em 1889, até a revolução de 1930 é chamado, comumente, de República Velha, de Primeira República ou de República Oligárquica” (CUNHA, 2007 p. 133). Nessa dissertação, utilizar-se-á o termo “Primeira República” para denominar esse período.

Os anos iniciais da Primeira República foram governados por militares, primeiramente Deodoro da Fonseca entre os anos de 1889-1891 e posteriormente por seu vice Floriano Peixoto entre os anos de 1891-1894. Esse período de governo militar ficou também conhecido como República da Espada.

Mais tarde, os cafeicultores que apoiaram a proclamação da República decidiram afastar do poder os militares e os intelectuais. Então, em 1894, foi eleito o primeiro civil presidente da república Prudente de Moraes (1894-1898), que pertencia ao Partido Republicano Federal (PR-Federal). Esse período compreendeu os anos de 1894 a 1930 e ficou conhecido com República Café com Leite, fazendo uma alusão a Minas Gerais, que era produtora de Leite, e São Paulo, que era produtor de café. Esses dois estados se tornaram as principais forças políticas deste período.

Nesse período, predominou no poder representantes do Partido Republicano Mineiro (PRM) e representantes do Partido Republicano Paulista (PRP), segundo Ghiraldelli (1992, p.26): “As oligarquias agrárias, principalmente os setores ligados à lavoura cafeeira, atuaram como classe dominante e dirigente nos 40 anos de duração da Primeira República”.

Na República, devido aos problemas de ordem financeira, a maior parte do dinheiro arrecadado com impostos no Brasil era destinada ao pagamento de dívidas, deixando a criação de Universidades no Brasil em segundo plano. De acordo com Oliven (2002, p.33), “a universidade era considerada [...] uma instituição ultrapassada e anacrônica para as necessidades do Novo Mundo. Em função disso eram [...] favoráveis a criação de cursos laicos de orientação técnica profissionalizante”.

Segundo Cunha (2007, p. 133), “Foi durante esse período que surgiram as escolas superiores livres, isto é, não dependentes do estado, empreendidas por particulares”. Também nesse período no ano de 1911, no governo de Hermes da Fonseca, foi criado um “exame” com o objetivo de selecionar os candidatos ao nível superior. No ano de 1915, por meio do Decreto nº 11.530, de 18 de Março de 1915, que reorganizava o ensino secundário e o superior na República, esse exame passou a ser chamado de “vestibular”. Anteriormente, desde 1808, a seleção era

feita por meio da aprovação nos exames preparatórios. Durante grande parte do século XX, o vestibular foi o único meio de acesso ao nível superior, sendo que, somente em 1996, com a Lei 9.394/96, surgiu a possibilidade de ingresso no nível superior por meio de outras alternativas.

De acordo com Cunha (2007, p. 150), a principal transformação que ocorreu no ensino superior nos primeiros anos da Primeira República foi a facilidade do acesso, devido às modificações nos processos de admissão e também ao surgimento de faculdades. Ainda de acordo com Cunha (2007, p. 150), nesse período, ocorreu aumento na procura pelo Ensino Superior, devido às transformações que o país estava vivendo nessa época e pelo fator ideológico, "... a luta de liberais e de positivistas pelo "ensino livre" e destes últimos contra os privilégios ocupacionais conferidos pelos diplomados escolares".

Infelizmente, com essa primeira expansão do Ensino Superior, surgiu também problemas relacionados à qualidade do Ensino. De acordo com Cunha (2007, p. 157), "[n]o período que vai da reforma Benjamin Constant, em 1891, até 1910, ano imediatamente anterior ao ano da reforma Rivadávia Corrêa, foram criadas no Brasil 27 escolas superiores".

Com relação ao estado do Paraná, em 1912 houve a criação efetiva da Universidade do Paraná, ela passou a funcionar em 1913, porém era uma instituição particular. O ensino era pago pelos estudantes, salvo raras exceções de gratuidade, nas quais, de acordo com Cunha (2007, p. 187), "[o]s filhos órfãos ou de pais inválidos, ex-professores da universidade, ficavam isentos de taxa de matrícula e mensalidade". A Universidade ofertava os cursos de: Ciências Jurídicas e Sociais; Comércio; Engenharia; Farmácia; Medicina e Cirurgia; Odontologia; e Obstetrícia.

No ano de sua criação, a Universidade foi beneficiada pela Lei 1.352, de 24 de Abril de 1913, a qual, de acordo com Cunha (2007, p. 183) determinava "[...] que só poderiam exercer a profissão de farmacêutico no estado os diplomados por escolas e os práticos de Farmácia que fossem aprovados em exames de habilitação da Universidade do Paraná". Essa lei acabou criando um monopólio na formação de profissionais farmacêuticos.

Em 1914, com o início da primeira guerra mundial (1914-1918), houve uma recessão econômica, e em 18 de março de 1915 foi instituído o Decreto 11.530, que reorganizava o ensino secundário e o superior na República. A Universidade do Paraná não atendia aos requisitos desse decreto. Um dos motivos era que a cidade

de Curitiba não possuía 100.000 habitantes, nem o estado do Paraná 1 milhão de habitantes, itens que seriam necessários para que as instituições particulares fossem equiparadas aos cursos oferecidos pelas instituições federais. Para manter os cursos em funcionamento, a estratégia utilizada pelo Paraná foi desmembrar a Universidade em faculdades, cada uma reconhecida individualmente pelo governo. Então, os cursos funcionaram dessa forma durante 30 anos. Os motivos apresentados nesse parágrafo são alguns pelos quais muitos autores não consideram essa Universidade como a primeira do Brasil.

De acordo com Ghiraldelli (1992, p. 18), “[a]pós a Primeira Guerra Mundial, o Brasil passou a intensificar a diversificação de suas relações comerciais e financeiras”. Essa nova fase exigia mudanças também no campo da educação. Então, em 1920, se instituiu por meio de um decreto a criação da Universidade do Rio de Janeiro, a qual se deu pela união da escola politécnica com a escola de medicina do Rio de Janeiro. Também se instituiu a Faculdade de Direito, a qual surgiu a partir da união da Faculdade Livre de Direito e da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. Esses cursos eram isolados e independentes, o que os reunia era apenas a reitoria e o conselho universitário. Esse modelo é encontrado em algumas universidades até os dias de hoje.

A Universidade do Rio de Janeiro é considerada a primeira universidade legalmente criada pelo governo no país. A criação da Universidade do Rio de Janeiro atendeu à Reforma Carlos Maximiliano, por meio do Decreto nº 11.530, que no seu artigo 6.º traz o seguinte texto:

O Governo Federal, quando achar oportuno, reunirá em universidade as Escolas Politécnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a elas uma das Faculdades Livres de Direito, dispensando-a da taxa de fiscalização e dando-lhe gratuitamente edifício para funcionar. (BRASIL, 1915)

Em 1920, quando foi considerada oportuna a execução do decreto de 1915, por meio da criação da Universidade do Rio de Janeiro, de acordo com Favero (1980), existia comentários entre o povo brasileiro de que a criação da universidade nessa data foi em decorrência da visita do Rei da Bélgica. Havia o interesse político de condecorar o Rei com o título de Doutor Honoris Causa, para isso o Brasil necessitava de uma Universidade. De acordo com Cunha (2007, p. 190), “[...] o

decreto de criação da universidade foi assinado quando o ilustre viajante já se encontrava a caminho, cinco dias após seu navio ter deixado a Bélgica”.

Segundo Nagle (2006 p.282), a União criou a Universidade do Rio de Janeiro e julgou-se resolvido o problema universitário no Brasil. O que não era verdade, pois a demanda para cursos superiores não tinha como ser atendida apenas por essa instituição. Após a criação da Universidade do Rio de Janeiro, ocorreu a criação da Universidade de Minas Gerais em 1927. A diferença dessa Universidade é que ela foi criada no âmbito estadual, enquanto a primeira foi criada no âmbito federal.

Em 16 de outubro de 1924, foi criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), uma instituição sem fins lucrativos, que tinha como objetivo promover a participação da sociedade com relação aos problemas educacionais. A ABE promoveu em 1927, na cidade de Curitiba, a I Conferência Nacional de Educação, e nesse evento se discutiu sobre o ensino primário e a formação de professores.

Em 1928, somente alguns anos antes do fim da Primeira República, ocorreu em Belo Horizonte a II Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE. Nessa conferência foram levantadas questões com relação a que tipo de estrutura universitária o Brasil deveria adotar.

Nesse mesmo ano, em 28 de dezembro de 1928, foi promulgado o decreto 5.616, o qual trazia em seu texto:

Art. 1º As universidades que se crearem nos Estados, com personalidade jurídica e que satisfizerem os requisitos constantes do art. 2º, terão administração economica e didactica com perfeita autonomia e os diplomas que expedirem reconhecidos pela União.

Art. 2º São requisitos essenciaes para a concessão da autonomia de que cogita o art. anterior:

- a) patrimonio nunca menor de trinta mil contos;
- b) nomeação do reitor pelo Presidente do Estado;
- c) que, pelo menos, tres das escolas de que se compuzer a universidade contem quinze annos de effectivo funccionamento.

De acordo com Cunha (2007, p. 191), com esse decreto “ficava vedada, na prática, a criação de universidades particulares, pois era exigida uma lei do governo estadual para sua constituição, bem como a nomeação do reitor pelo presidente do estado”.

A Primeira República foi marcada por muitos conflitos, entre eles: Guerra de Canudos (1896-1897), a Revolta da Vacina (1904), a Revolta da Chibata (1910), a

Revolta do Contestado (1913-1915), levando a partir de 1914 ao início do seu declínio. Seu fim se deu logo após a eleição de Julio Prestes, em 1930, em que a instabilidade política era insustentável e por meio um golpe militar colocou-se fim na Primeira República.

Os construtores do regime republicano eram fortemente influenciados pelos Estados Unidos. Essa influência trouxe, a partir de 1889, vários missionários protestantes desse país para o Brasil (CUNHA, 2007, P. 197). O final desse período foi marcado pela influência dos Estados Unidos no Brasil em diversas áreas, inclusive no campo educacional. Essa influência fica bem mais marcada na Era Vargas, como vamos ver a seguir.

2.2 O ENSINO SUPERIOR DA ERA VARGAS ATÉ A DITADURA MILITAR

A Era Vargas compreendeu o período de 1930 a 1945, sendo 15 anos de governo do presidente Getúlio Vargas. Esse período foi dividido em três governos: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937); e Estado Novo (1937-1945).

Na Era Vargas, o ensino superior recebeu um enfoque maior que nos governos anteriores, porém esse enfoque foi muito abaixo do que era necessário. Em 14 de novembro de 1930, Vargas por meio do decreto n.º19.402 criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MESP). Em 11 de abril de 1931, na gestão do Ministro Francisco Campos, foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras, por meio do decreto n.º19.851, o qual traçou diretrizes para o ensino superior e reorganizava a Universidade do Rio de Janeiro. De acordo com o mesmo, as Universidades poderiam ser Oficiais ou Livres. As oficiais compreendiam as Universidades públicas de administração federal, estadual ou municipal, e as livres eram universidades de administração privada. Para serem consideradas Universidades as instituições deveriam possuir obrigatoriamente três dos seguintes cursos: Direito, Engenharia, Educação, Medicina, Ciências e Letras. Como já era de se esperar, a reforma imposta por Campos era elitista e não se preocupou com os problemas referentes ao ensino popular.

Dois anos depois do início da Era Vargas, intelectuais brasileiros, mais precisamente 23 homens e 3 mulheres, preocupados com os rumos da educação no Brasil, publicaram em 1932 o Manifesto dos Pioneiros. As preocupações com

relação ao ensino superior relatadas nesse Manifesto eram com relação à formação estritamente profissionalizante e com o acesso da população ao ensino superior gratuito. Os intelectuais traziam um conceito de Universidade Moderna, voltada principalmente para a produção de ciência, pois a pesquisa possuía muita relevância para eles. As Universidades no Brasil naquele momento, basicamente, preocupavam-se apenas com a formação profissional (ensino), sem ter uma estrutura voltada para a pesquisa e para a extensão, pilares que, até hoje, estão presentes nas Universidades.

O final do governo provisório foi marcado pela Constituição de 34 e o final do governo constitucional, pela Carta Magna de 37. De acordo com Ghiraldelli (1992, p.81), a Constituição de 34 foi produzida por uma Assembleia Nacional Constituinte eleita pelo povo. Já a Carta Magna de 37 “foi produzida pela tecnocracia getuliana (Francisco Campos) e imposta ao país como ordenamento legal do Estado Novo”. Com relação à educação, houve uma regressão entre a Constituição de 1934 e a Carta Magna de 37.

De acordo com Ghiraldelli (1992, p.83), “[o] Estado Novo foi uma ditadura”, sendo esse período marcado pela consolidação da divisão de classes. Na educação, isso fica evidenciado com a Carta de 37. “A legislação era clara: a escola deveria contribuir para a divisão de classes e, desde cedo, separar pelas diferenças de chances de aquisição cultural, dirigentes e dirigidos” (GHIRALDELLI 1992, p.86). Para as classes populares, era reservado o ensino profissionalizante, o qual era aligeirado, pois precisavam rapidamente ganhar o mercado de trabalho. Já para as elites, era possibilitada a opção por qualquer curso superior.

Nos anos 30, pode-se destacar a criação de três universidades: Universidade de São Paulo (USP), em 1934; Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no mesmo ano; e Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935, por Anísio Teixeira, que era Diretor de Instrução do Distrito Federal. Infelizmente a UDF foi fechada em 1939, apenas 4 anos depois de sua criação. Já nos anos 40, temos a criação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em 1943.

A USP não seguia o modelo das universidades anteriores, que eram uma reunião de faculdades isoladas, onde eram ligadas apenas pela reitoria. Na USP a ligação entre os cursos era a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, a qual possuía as matérias do núcleo comum, sendo a porta de entrada para os outros

curso. A USP surgiu em um formato bem mais parecido com o formato das universidades europeias.

Na criação da USP foram integradas as seguintes faculdades: Faculdade de Direito; Faculdade de Medicina; Faculdade de Farmácia e Odontologia (derivada da Escola Livre de Farmácia de São Paulo); Escola Politécnica; Instituto de Educação (desde 1969, a Faculdade de Educação); Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras; Instituto de Ciências Econômicas e Comerciais (ICEC), que de ICEC mudou o nome, para Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA), em 1940; em 1946 é criada oficialmente a FCEA, que muda de nome para a atual, Faculdade de Economia e Administração (FEA), em 1969; Escola de Medicina Veterinária (derivação do Instituto de Veterinária); Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”; Escola de Belas Artes, (informações retiradas do site da USP⁶).

A USP surge com a finalidade de promover pesquisa, transmitir conhecimentos que sejam úteis à vida, formar especialistas em todos os ramos da cultura e promover obras sociais. A USP foi a primeira faculdade a surgir com o tripé que é usado até hoje: ensino, pesquisa e extensão.

Outro marco importante para a história do ensino superior, que ocorreu nessa época, foi a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1938, no II Congresso Nacional de Estudantes, na cidade do Rio de Janeiro. A UNE foi criada a partir da mobilização dos estudantes que se deu em decorrência da expansão do ensino superior. De acordo com Cunha (1982, p. 207), “[n]ão é exagero afirmar que a União Nacional dos Estudantes nasceu de um projeto de reforma do ensino superior elaborado pelos próprios estudantes”.

A Era Vargas, no campo da educação foi principalmente marcada pelos ideais do então ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema Filho, que permaneceu no cargo do ano de 1934 até 1945. Sua gestão foi marcada pelas reformas tanto no ensino secundário quanto no ensino universitário. Em 1938, criou o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) e também foi responsável pela criação das leis orgânicas do ensino. Essas leis ficaram conhecidas como Reforma Capanema, a qual foi organizada em 8 decretos-leis, nenhum deles contemplando especificamente o ensino superior.

⁶ Disponível em: <http://www5.usp.br/institucional/a-usp/historia/>. Acesso em 15 set. 2014.

No cenário internacional, praticamente no final do período do Estado Novo, no ano de 1944 ocorreu a criação de três instituições: o Banco Mundial (BM); o Fundo Monetário Internacional (FMI); e a Organização Mundial do Comércio (OMC). As duas primeiras instituições seriam muito influentes na Educação no Brasil nos governos seguintes.

Em 29 de novembro de 1945, com a deposição de Vargas chegou ao fim o Estado Novo. A derrubada de Getúlio Vargas se deu pelas mesmas forças que o levaram ao poder. De acordo com Ghiraldelli (1992, p.105), Vargas sofreu o golpe não por interesses democráticos, mas porque ele se aproximou muito das teses defendidas pela esquerda.

A Era Pós Vargas é denominada por alguns autores de Quarta República, República Populista ou ainda República Nova. Nesse período, compreendido entre os anos de 1945 a 1964, sua principal característica foi a redemocratização do país, ocorrendo alguns avanços importantes no campo da educação. Com relação ao ensino superior, ocorreu uma maior expansão das instituições tanto no setor público quanto privado.

Para a Universidade do Paraná esse foi um bom período, pois, no final da década de 40, foi possível fazer novamente a união das faculdades. Nesse momento, além das faculdades existentes, foram adicionadas as Faculdades de Ciências, de Filosofia e de Letras. Depois dessa união das faculdades, se iniciou um processo de federalização da universidade, e em 1950 a Universidade do Paraná passou a ser denominada Universidade Federal do Paraná (UFPR). A federalização da UFPR foi muito benéfica para a instituição, pois possibilitou a sua expansão, por meio da construção do Hospital de Clínicas (1953), do Complexo da Reitoria (1958) e do Centro Politécnico (1961).

Nos anos 40 foi impulsionado o surgimento das Instituições de Ensino Superior Particulares, inicialmente com as Universidades católicas: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 1946; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo também em 1946; e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul em 1948. Depois desse período muitas outras universidades foram criadas, tanto federais como estaduais, municipais e particulares. No século XIX houve um crescimento muito grande do número de universidades.

Em 1947 foi criado o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Segundo Cunha (2000 p.173), a criação do ITA “[...] significou um grande avanço no ensino

superior, marcado pela inovação acadêmica e profundamente influenciado pelos padrões de organização universitária dos EUA”. O ITA, inicialmente, funcionou na cidade do Rio de Janeiro e, somente em 1950, passou a ocupar suas instalações em São José dos Campos.

Segundo Cunha:

A existência do ITA como uma ilha de ensino superior moderno num mar de escolas arcaicas animou os reformadores do ensino, principalmente aqueles que viam na sua modernização o caminho necessário para que o país adquirisse a maioria científica e tecnológica, indispensável, por sua vez, para viabilizar o rompimento dos laços de dependência do exterior, ou, então para reforçar no intuito de modernizar o país começando pelo sistema educacional, à imagem do paradigma do país capitalista hegemônico – o mais “desenvolvido”. (CUNHA 1982, p. 155)

O ITA serviu de inspiração para muitos educadores, pois ele foi criado seguindo tendências que só seriam institucionalizados por meio da Reforma Universitária em 1968. De acordo com Cunha (1982, p. 155), “[c]aravanas de professores e estudantes do Rio de Janeiro e de São Paulo visitavam o ITA e viam lá colegas seus motivados e capazes, com recursos para pesquisar, ensinar, estudar e aprender, dos quais não dispunham”.

O ITA não foi a única instituição inovadora criada nesse período. Em 1960, com a transferência da capital do Brasil do Rio de Janeiro para Brasília, era necessária a construção de uma universidade na nova capital. A cidade de Brasília foi criada com o intuito de integrar as classes sociais em uma cidade totalmente planejada, tornando-se necessária a criação de uma universidade que estivesse além das estruturas tradicionais. Então, segundo Cunha (2000, p. 173), “[o] movimento iniciado pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica, de indução da modernização do ensino superior no Brasil, teve seu momento mais forte na criação da Universidade de Brasília”.

Para atender a demanda da nova capital do Brasil, em 21 de abril de 1960 foi então criada a Universidade de Brasília, por meio do Decreto n.º 500 de 15 de janeiro de 1962. Teve como primeiro reitor Darcy Ribeiro, então ministro da educação, que também foi responsável pela definição das bases dessa universidade e, em 1963, foi substituído por Anísio Teixeira, que foi quem definiu o modelo pedagógico da instituição. Para Cunha (1982, p. 171), esta universidade era “[...] a mais moderna universidade brasileira em todos os sentidos”. Um dos motivos

apontados por Cunha (1982, p. 171) para esta Universidade ser considerada a mais moderna era a sua finalidade descrita no Decreto n.º 1.897 de 12 de dezembro de 1962 no artigo 2º, item II: “[f]ormar cidadãos empenhados na busca de soluções democráticas, para os problemas com que defronta o povo brasileiro na luta por seu desenvolvimento econômico e social”. Ainda de acordo com o mesmo autor (1982, p. 178 e 179), o movimento de modernização do ensino superior, iniciado com o ITA e posteriormente com a Universidade de Brasília, influenciou também outras instituições como a Universidade do Brasil e a Universidade do Ceará que foi criada somente em 1955.

Em 1961, o país passou a ser governado por João Belchior Marques Goulart, também conhecido por "Jango", que era natural do Rio Grande do Sul e quando assumiu a presidência da república pertencia ao Partido Trabalhista Brasileiro. Como pertencia a um partido de oposição, os militares tentaram impedir a sua posse, porque consideravam Jango um comunista. Essa tentativa foi frustrada, e Jango assumiu o poder em um sistema de parlamentarismo, onde os poderes do presidente ficam limitados.

Com relação ao ensino superior, seu governo era a favor do ensino público e se propôs a realizar uma reforma universitária, com abolição da cátedra vitalícia, que infelizmente acabou não ocorrendo. De acordo com Cunha (1982, p. 186) “... o Instituto Tecnológico da Aeronáutica e a Universidade de Brasília, não tinham catedráticos, mas professores contratados”.

Logo nos primeiros meses de seu governo, em dezembro de 1961, foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 4.024. Essa lei permitiu apenas uma pequena flexibilização do ensino superior, que, segundo Oliven (2002, p.38), na prática só reforçou o sistema tradicional. Isso porque deixava a cátedra vitalícia ilesa, mantendo as faculdades isoladas e não focalizando no desenvolvimento da pesquisa. Para Ghiraldelli (1992, p.117), essa lei “[...] frustrou as expectativas dos setores mais progressistas”. A Universidade de Brasília, criada na mesma época da aprovação dessa lei, e o ITA, criado anos antes, demonstraram como essa lei foi criada não atendendo as necessidades existentes no Ensino Superior, ou seja, a LDBEN, Lei n.º 4.024, já nasceu ultrapassada.

Segundo Saviani (2010, p. 307), para Anísio Teixeira, “[...] embora a LDB tenha deixado muito a desejar em relação às necessidades do Brasil na conjuntura de sua aprovação, ele considerou uma vitória a orientação liberal, de caráter

descentralizador que prevaleceu no texto da lei”. Ainda de acordo com Saviani, Anísio Teixeira considerou a LDB “[...] meia vitória, mas vitória”. Vitória no sentido da descentralização do ensino, mas deixou a desejar na questão das concessões feitas à iniciativa privada.

Basicamente, com relação ao ensino superior, a LDB de 61 embasava a ideia de universidade como uma instituição pública, gratuita e que deveria associar ensino e pesquisa.

O período da Era Pós Vargas foi marcado pela expansão do ensino superior, pois, de acordo com Cunha (1982, p.253), a quantidade de universidades no Brasil passou de 5 em 1945 para 37 em 1964, já o número de instituições isoladas passou de 293 para 564. O total de matrículas no ensino superior no ano de 1964 era de 142 mil estudantes.

No ano de 1963, houve um plebiscito, e com 82% dos votos o governo voltou ao presidencialismo, e Jango continuou na presidência. No final de seu governo, Jango declarou que infelizmente, apesar de sua luta, apenas 1% dos que pretendiam cursar o ensino superior conseguiam entrar em uma universidade. Seu governo foi considerado nacionalista e não atendia aos interesses da classe dominante. Então, em 01 de abril de 1964, por meio de um golpe militar o governo foi destituído, e quem assumiu a presidência naquele momento foi o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli.

A ditadura, que durou 21 anos (1964-1985), será tratada nesta dissertação como uma “ditadura militar”. Apesar de este trabalho levar em conta que os militares estavam sendo apoiados pela classe dominante, entende-se também que a participação civil na ditadura foi de apoio e focada, principalmente, no Golpe de 64. Segundo Ghiraldelli (1992, p.164), “[p]ode-se falar, então em *ditadura do capital* com braço militar”. Não se pode deixar de registrar que, mesmo entendendo a ditadura como civil militar, quem realmente estava no poder eram os militares. Estes ocuparam a Presidência da República e cargos centrais em órgãos da administração federal direta e indireta, nos ministérios, nas empresas estatais e até mesmo assumiram o governo de alguns Estados.

Para Singer (2002, p. 88), o “[g]olpe de 1964 abriu período de radicalização na história brasileira. Particularmente na área cultural como diz Schwars ‘[a] derrubada do governo João Goulart ensejou inesperado crescimento da esquerda, o

qual durou até a edição do AI-5 em dezembro de 1960.” (SCHWARS, apud SINGER, 2002, p. 88).

Apesar desse relativo crescimento da esquerda, para o ensino superior, esse foi um período de repressão, alienação e exclusão das classes populares e de incentivo a privatização. De acordo com Cunha (1988, p.55), “[o] primeiro efeito do golpe de Estado no campo educacional foi a desorganização do movimento estudantil”. Muitos líderes desse movimento fugiram para o exílio ou foram presos. O primeiro ato de repressão contra os estudantes se deu em 01 de abril de 1964, quando a sede da UNE, na praia do Flamengo, Rio de Janeiro, foi incendiada. Depois desse ato, vários outros aconteceram, como: a invasão da UNB; a declaração oficial pelo regime militar de extinção da UNE; o sancionamento da Lei nº 4.464 conhecida como Lei Suplicy, que proibia as atividades políticas estudantis; a invasão do alojamento dos estudantes da USP; o massacre da Praia Vermelha, onde os policiais invadiram a faculdade de medicina da UFRJ; entre outros acontecimentos que tentaram reprimir os estudantes.

Foi neste clima de repressão que, entre os anos de 1964 e 1968, foram firmados os acordos entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID). Esses acordos ficaram conhecidos como MEC-USAID, sendo firmados 12 acordos do total, que envolviam o ensino primário e o ensino superior. Visavam uma reforma na educação brasileira, baseados em padrões definidos pelos Estados Unidos da América (EUA). Para Roberto Campos, citado por Ghiraldelli (1992, p.169), ministro do Planejamento no governo de Castelo Branco, o ensino médio deveria atender as camadas populares, enquanto o ensino universitário, fatalmente, deveria continuar reservado às elites.

Os acordos MEC-USAID, que envolviam o ensino superior, tinham o objetivo de reformulação e de modernização do ensino superior. Foi com esse objetivo que um grupo de quatro consultores desembarcaram no Brasil em 1963, um ano antes do golpe, para a realização de uma pesquisa com relação à situação do Ensino Superior. Os dados levantados mostraram que a maioria das instituições se encontrava em desacordo com a proposta de modernização do Ensino Superior, que já era praticada nos EUA. Segundo Cunha (1988, p. 169), “[a] não ser o Instituto Tecnológico da Aeronáutica e na recém-inaugurada Universidade de Brasília, os padrões de ensino diferiam muito dos vigentes nos EUA”. Ainda de acordo com o mesmo autor, a pesquisa apontou que a quantidade de estudantes nesse nível de

ensino no Brasil era de aproximadamente 100 mil. Isso era irrisório se comparado com outros países, pois, apenas como parâmetro, a cidade de Nova York tinha mais estudantes nesse nível que o Brasil inteiro.

A visita dos consultores foi interrompida em 1964, devido ao golpe (CUNHA 1988, p. 169), porém a interferência da USAID não só continuou como foi além, desenvolveram programas maiores e alguns consultores foram contratados para assistirem o governo brasileiro nas atividades relacionadas ao ensino superior.

Esse foi o contexto histórico-político em que foi realizada a Reforma do Ensino Superior, Lei nº 5.540/68. De acordo com Saviani (2010, p. 373), a reforma foi iniciada com base nos estudos realizados pelo Conselho Federal de Educação (CFE). E, em 18 de novembro de 1966, foi baixado o Decreto-lei nº 53, baseado no parecer elaborado por Valnir Chagas sobre *“Reestruturação das Universidades Brasileiras”*. Em 28 de fevereiro de 1967, esse decreto foi complementado pelo Decreto-Lei nº 252. No ano de 1968, no mês de julho, o governo criou um Grupo de Trabalho (GT), para elaborar a reforma universitária, o qual teve por volta de 5 meses para criar o texto que viria a ser a Lei nº 5.540/68.

Apesar de o grupo de trabalho tentar atender às diversas demandas da sociedade para a Reforma do Ensino Superior, o período que o Brasil estava vivendo era um período de ditadura militar. Isso fez com que, em 1969, por meio do Decreto-Lei nº 469/69, de acordo com Saviani (2010, p. 374), alguns artigos do Decreto-lei 5.540/68, principalmente os que estavam relacionados com a autonomia universitária, fossem vetados pelo presidente da República. O Decreto-Lei nº 469/69 ajustou o decreto anterior aos interesses do regime político da época.

Com relação ao texto dessa reforma, ela, finalmente, destituiu a cátedra vitalícia, que foi substituída pelos departamentos, que deveriam ter chefias em caráter rotativo. Essa reforma também instituiu o sistema de créditos, os cursos de curta duração e mudou o sistema do vestibular, que anteriormente era eliminatório e passou a ser classificatório.

A reforma segundo Ghiraldelli (1992, p.171), desagradou os setores mais progressistas e a comunidade acadêmica que simpatizava com as inovações conservadoras do governo. Com relação à opinião dos professores das universidades, essa reforma foi bem aceita, pois, segundo Oliven (2002, p. 39), “[a]o estabelecer a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva [...] possibilitou a profissionalização

dos docentes”. Essa reforma abrangia somente as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), porém as Instituições particulares, existentes antes da Reforma, recebiam subsídios do governo e, por isso, também precisaram se adequar a essa nova Lei.

A partir do ano de 1968, ocorreu uma expansão do Ensino Superior Privado, pois a pressão por vagas era cada vez maior e o Estado não conseguia atender a demanda. A ditadura “abriu as portas” para o ensino privado e, para Ghiraldelli (1992, p.171), “de fato, o problema da democratização do ensino superior foi ‘resolvido’ pela ditadura militar com o incentivo à privatização”. Apesar de esse pensamento refletir a ideia de democratização do ensino pela ditadura, sabe-se que isso não resolveu o problema e, anos depois da ditadura, ainda se acredita na privatização do ensino como forma de democratização do acesso.

O auge da criação de Instituições de Ensino Superior foi nos anos 70, devido à descentralização do nível superior que veio após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961. Infelizmente, com o crescimento de instituições, veio também os problemas relacionados à falta de fiscalização, gerando uma baixa qualidade no ensino. A expansão do ensino trouxe também outra realidade, em que, segundo Romanelli (1976, p. 259), uma quantidade maior de pessoal qualificado no mercado de trabalho resultou em diminuição salarial dos profissionais com nível superior. Ou seja, o ensino superior estava deixando de ser uma possibilidade de mobilidade social. Para Romanelli (1976, p. 259), “[...] a universidade tem funcionado como fornecedora de pessoal qualificado para a Grande Empresa, o qual, todavia, perde dia a dia *status*”. Pode-se dizer que a expansão do Ensino Superior nesse período atendeu necessariamente aos interesses do capital, no sentido de qualificação de mão de obra.

A expansão do ensino superior privado, segundo Oliven (2002, p. 40), permitiu o crescimento das faculdades isoladas. No ano de 1980, metade dos alunos do ensino superior estavam matriculados nessas instituições, e desses, 86% eram no setor privado. Ainda segundo a mesma autora, em 1981, existia no Brasil 65 universidades e um número superior a 800 instituições isoladas. Estas últimas não produziam atividades de pesquisa, pois eram voltadas apenas ao ensino. As universidades, segundo Ghiraldelli (1992, p.172), eram um polo da resistência à ditadura, e a expansão do setor privado era uma tentativa de pulverização que, segundo Oliven (2002, p.40), “[...] dificultava a mobilização política dos estudantes”.

Ainda segundo a mesma autora, “[p]or outro lado, as universidades públicas, consideradas centros de subversão, sofreram um processo de ‘limpeza política’ por meio das cassações de professores”.

A tabela a seguir mostra a grande expansão de matrículas no ensino superior no período de ditadura. Pode-se notar também que, excluindo o primeiro ano da ditadura, nos anos seguintes a expansão do ensino superior privado foi consideravelmente maior que a do ensino público.

TABELA 1: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS PÚBLICAS E PRIVADA NA DITADURA MILITAR

Ano	Total	Matrículas públicas		Matrículas privadas	
		Total	%	Total	%
1964	142.386	87.665	61,6	54.721	38,4
1974	937.593	341.028	36,4	596.565	63,5
1984	1.399.539	571.879	40,9	827.660	59,1

FONTE: BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 27 jan. 2016.

Segundo esses dados da evolução das matrículas públicas e privadas na ditadura militar, podemos verificar que, no ano de início da ditadura, 61,6% das matrículas no ensino superior eram em instituições públicas e apenas 38,4% em instituições privadas. Quase no final da ditadura, no ano de 1984, essa realidade praticamente se inverteu, em que 40,9% das matrículas eram em instituições públicas e 59,1% em instituições privadas.

Ao analisar a tabela anterior, fica claro que o início do predomínio das IES privadas no Brasil decorre do incentivo que essas instituições receberam no período da Ditadura Militar. Um desses incentivos foi a criação de formas de financiamento, com o objetivo de expandir o número de matrículas no ensino superior privado no período da ditadura. Foi concretizado, em 23 de agosto de 1975, o Programa de Crédito Educativo (PCE), com os recursos para o financiamento desse programa vindos do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e de alguns bancos comerciais. Nos últimos anos da ditadura, mais especificamente em 1983, os recursos passaram a ser promovidos pelo orçamento do MEC e pelas receitas da Loteria Federal, sendo a Caixa Econômica Federal o único banco operador desse financiamento.

O que ocorreu na Ditadura Militar em relação ao ensino superior é uma contradição. Isso porque, dentre os períodos já vividos até 1964 na história do Brasil, esse foi o de maior expansão, porém apesar de aparentemente a ditadura ter apoiado a expansão, esse apoio foi uma forma de controlar os universitários, que poderiam colocar seriamente a ditadura em risco.

2.3 O ENSINO SUPERIOR NA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL APÓS A DITADURA MILITAR (1985-2003)

Esse período foi marcado pela promulgação da Constituição Brasileira de 1988 e pela LDBEN de 1996. A Constituição de 1988 traz que a educação é um direito social⁷. De acordo com seção I Art. 205, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Os deveres do Estado com relação à educação estão definidos no Art. 208:

Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II- progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III- atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI- oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII- atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º- O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º- O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Analisando esse artigo, pode-se notar, no item I, que é dever do estado a oferta da educação gratuita, porém esse direito somente está garantido ao ensino fundamental, incluindo a oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. O item II refere-se à universalização do ensino médio, que é uma

⁷ De acordo com o art. 6º da Constituição Federal (1988) são direitos sociais: “educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

das metas do Plano Nacional da Educação, até 2016 garantir o ensino gratuito para os jovens de 15 até 17 anos.

Na legislação educacional brasileira a educação de nível superior não é obrigatória, sendo assim ela não é um direito assegurado pela Constituição com relação à gratuidade. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), criada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, cabe à União organizar e fiscalizar o funcionamento do ensino superior.

Segundo Moura (2014, p.2), mesmo o Estado não tendo a obrigação do fornecimento do ensino superior gratuito, “[...] o Estado tem o dever de garantir ao indivíduo acesso ao direito à educação, em todos os seus níveis, inclusive no ensino superior, permitindo assim uma maior qualificação e, conseqüentemente uma inserção no mercado de trabalho”. Esse direito está garantido no Art. 208, item V.

O parágrafo 1º do artigo 208 se refere à educação como direito público subjetivo. Segundo Duarte (2004 p.113), “[...] o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio”.

Com relação ao ensino superior, o artigo 207 da Constituição de 1988 reafirmou, de acordo com Oliven (2002, p.42), “[...] a indissociabilidade das atividades de ensino pesquisa e extensão em nível universitário, bem como a autonomia das universidades”. Outro fato importante que precisa ser evidenciado com relação ao ensino superior, na Constituição de 1988, é que ela garantiu o ensino gratuito em instituições públicas. Apesar de isso já acontecer desde 1950, não estava previsto pela constituição.

Sobre o ensino privado a legislação permite que ele exista desde que cumpra com as de normas gerais e seja autorizado e avaliado pelos órgãos competentes da educação (BRASIL, 1988, Art. 209). Isso afirma as atividades de avaliação dos cursos exercidas pelo MEC nas instituições de ensino superior.

Na década de 80, ocorreu uma estagnação no Ensino Superior, e tanto as instituições públicas como as privadas foram atingidas. Considerando os dois tipos de instituição, o ensino privado sofreu maiores consequência, por causa da expansão descontrolada do Ensino Superior na época da ditadura. Nos anos 80 a oferta de vagas estava acima da demanda, levando as instituições de ensino privadas a passarem por um momento de grande concorrência, devido à falta de candidatos para as vagas oferecidas. Nesse momento as grandes instituições

levaram vantagem, chegando a incorporarem instituições de menor porte.

Outro fato importante que deve ser considerado nesse período é a grande oferta de cursos noturnos. Esses foram incentivados pelo setor privado, pois com a dificuldade de acesso dos trabalhadores ao ensino superior, o ensino noturno foi uma alternativa. As universidades públicas resistiam ao ensino noturno e aos cursos de licenciatura, assim o ensino privado passou a ser a única alternativa para muitas pessoas. No ano de 1986, a rede privada possuía 76,5% das matrículas do ensino superior.

Para atender a essa demanda do ensino privado, em 1992, no governo de Fernando Collor de Mello, realizou-se uma mudança no sistema de financiamento para os estudantes do ensino superior privado. O programa que estava sendo utilizado PCE, criado nos anos da ditadura, foi substituído por meio da Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992, pelo “Programa de Crédito Educativo para Estudantes carentes” (CREDUC).

Mesmo levando em conta a grande quantidade de matrículas no ensino superior privado, o Brasil é um dos pouquíssimos países onde existem Instituições de Ensino Superior públicas e gratuitas. Nos EUA e no Chile existem instituições públicas e privadas, porém nenhuma é gratuita, pois todas possuem anuidades, as quais possuem um valor consideravelmente elevado. No Canadá funciona um pouco diferente, as universidades são exclusivamente públicas, porém possuem anuidades. Alguns exemplos de países que possuem universidades públicas e gratuitas, como no Brasil, são a Argentina, a França e a Alemanha. Ou seja, o ensino superior não gratuito é uma tendência mundial.

Essa situação reflete a “mercantilização” do ensino superior, que é uma tendência mundial apoiada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo Banco Mundial (BM). As influências dessas instituições se intensificaram no governo Collor, pois nesse período se aplicaram as medidas definidas no Consenso de Washington⁸.

Em 1994, por meio de um documento chamado “Educação Superior: as lições da experiência”, mais uma vez, o Banco Mundial recomendou alternativas

⁸ Consenso de Washington, foi um encontro realizado em 1989, em Washington nos Estados Unidos. Seu objetivo principal foi criar recomendações para a ampliação do Neoliberalismo nos países da América Latina.

para as fontes de renda da Educação, sendo uma delas o pagamento de mensalidades nas instituições públicas, seguindo uma tendência do mercado.

Em 1995, assume um novo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). De acordo com Singer (2012, p. 75): “Os anos FHC legaram um pacto com a burguesia que envolvia juros altos, liberdade de movimento de capitais e contenção do gasto público”.

Foi nesse cenário, em que a educação era vista como uma ‘mercadoria’, uma fonte de lucro, e no final do ano de 1996, que foi aprovada a Lei nº 9.394/96, conhecida também como LDBEN de 96. Uma característica importante dessa lei é que ela favorecia a expansão da iniciativa privada. O texto aprovado nessa lei era, originalmente, bem genérico, o que possibilitava tratar alguns assuntos em projetos de lei específicos.

Com relação ao ensino superior, essa lei nada alterou na criação das IES, porém instituiu um sistema de avaliação regular dos cursos superiores e das próprias instituições de ensino. Os processos de credenciamento e credenciamento dos cursos e das IES passaram a ser vinculados a essas avaliações.

A Lei nº 9.394/96 trouxe uma mudança significativa com relação ao corpo docente. Para uma IES ser considerada universidade e ter direito aos benefícios, que entre outros são estabelecer o número de vagas e autonomia para abrir ou fechar cursos, passa a ter obrigatoriamente necessidade de possuir em seu quadro de docentes um terço deles com titulação de mestre e ou doutor e um terço do corpo docente em tempo integral. A justificativa dessa ação foi a melhoria na qualidade e a institucionalização da pesquisa.

Atendendo às novas formas de avaliação dos cursos, no ano de 1996 foi criado o Provão, o qual era um exame que o aluno deveria realizar ao final do curso, sendo facultativo, porém, para a obtenção do diploma, ele era um requisito. Esse exame teve oito edições, realizadas anualmente, entre os anos de 1996 e 2003. Anos mais tarde, por meio da lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, essa avaliação mudou o nome para Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

A nova lei dividiu o ensino superior da seguinte forma: Cursos de Graduação, que podem ser complementados com cursos sequenciais e de extensão; Cursos de Pós-Graduação, divididos em *Lato Sensu*, que são cursos de Especialização, e *Stricto Sensu*, que abrangem programas de Mestrado, Mestrado

Profissional, Doutorado e Pós-Doutorado. Ela também explicitou os tipos de IES que deveriam ser admitidos; eram eles: Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades e Institutos Superiores ou Escolas Superiores. Em 2006, por meio do Decreto nº 5773, foi modificado o texto, e a partir dessa data as IES são credenciadas como Universidades, Faculdades ou Centros Universitários.

Com relação à admissão ao nível superior, essa legislação deixou a cargo de cada uma das instituições definir qual processo seria utilizado. Passaram a ser utilizados processos como, por exemplo, análise de histórico escolar, sistema misto pontuação do vestibular e histórico do ensino médio provas anuais durante o ensino médio, e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Apesar dessa flexibilidade o mais utilizado continua sendo o processo por vestibular.

O ensino à distância também ganhou reconhecimento nessa lei. De acordo com Moran (2002, p. 251), o primeiro curso de graduação criado foi o de Pedagogia de 1ª a 4ª série na Universidade Federal do Mato Grosso, o qual era voltado para professores da rede municipal e estadual. É a partir do ano de 1998 que se observa o crescimento efetivo dessa modalidade de ensino superior.

Nesse período tivemos um acontecimento mundial muito importante para o Ensino Superior. No ano de 1998, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) convocou a Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, esse evento foi realizado em outubro na cidade de Paris. Nessa conferência foi aprovado o texto da Declaração Mundial sobre a Educação Superior no século XXI: Visão e Ação. Essa declaração contém considerações sobre o acesso e o financiamento do Ensino Superior que são objetos de estudos desta dissertação.

Pensando no abismo cada vez maior que surge entre a população com melhores condições de vida e a camada mais desfavorecida, a declaração, observando essa contradição, se posiciona com relação ao acesso ao Ensino Superior. O artigo 3º da declaração dá ênfase à necessidade de se ter condições de igualdade de acesso ao ensino superior por todas as camadas da população. Uma das recomendações para a efetivação dessa igualdade de acesso é o fortalecimento desse nível de ensino e, se necessário, uma reorientação do seu vínculo com os demais níveis de educação, particularmente com a educação secundária. Porém vale ressaltar que segundo a declaração a educação secundária não deve apenas

preparar o indivíduo para o Ensino Superior, ela deve, também, preparar para a vida e oferecer uma formação para uma ampla gama de profissões.

A declaração se refere também a tratar a demanda cada vez maior do ensino superior e ressalta a importância de se garantir o acesso a alguns grupos específicos:

c) Como consequência, o rápido e amplo aumento da demanda pela educação superior exige, quando procedente, que em todas as políticas futuras referentes ao acesso à educação superior dê-se preferência a uma aproximação baseada no mérito individual, tal como definida no Artigo 3, item “a” supra.

d) Deve-se facilitar ativamente o acesso à educação superior dos membros de alguns grupos específicos, como os povos indígenas, os membros de minorias culturais e lingüísticas, de grupos menos favorecidos, de povos que vivem em situação de dominação estrangeira e pessoas portadoras de deficiências, pois estes grupos podem possuir experiências e talentos, tanto individualmente como coletivamente, que são de grande valor para o desenvolvimento das sociedades e nações. Uma assistência material especial e soluções educacionais podem contribuir para superar os obstáculos com os quais estes grupos se defrontam, tanto para o acesso como para a continuidade dos estudos na educação superior (UNESCO 1998).

Não menos importante que o acesso é o financiamento do ensino superior, por isso os artigos 13° e 14° trazem a discussão de novas formas de financiamento. O Artigo 13° fala especificamente de se reforçar a gestão e o financiamento com ações estratégicas, planejadas, claras, transparentes e responsáveis. Nesse artigo também se reforma a importância do fornecimento de uma educação de qualidade, investimentos em formação, pesquisa, extensão e serviços à comunidade. Outro fator considerado nesse artigo é que a cooperação norte-sul, que é uma cooperação que existe entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, essencial para o fomento do financiamento.

Ainda sobre o financiamento o Artigo 14° traz a questão do financiamento como serviço público.

a) O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais.

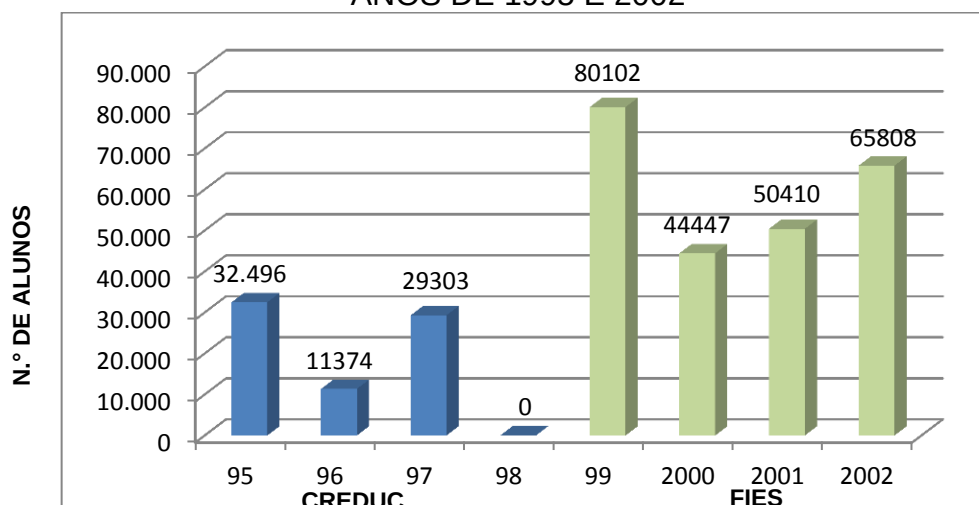
b) A sociedade em seu conjunto deve apoiar a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior, dado o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. A mobilização

para este propósito depende da conscientização e participação do público em geral, e dos setores públicos e privados da economia, dos parlamentos, dos meios de comunicação, das organizações governamentais e não-governamentais, de estudantes e instituições, das famílias, enfim, de todos os agentes sociais que se envolvem com a educação superior.

No Brasil no ano de 1999, atendendo às recomendações internacionais, previstas na Declaração Mundial sobre a Educação Superior no século XXI: Visão e Ação, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, uma das primeiras ações que foi realizada tinha como base o CREDUC. Este é um financiamento que existia anteriormente e foi substituído pelo FIES, por meio da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, que mais tarde em 12 de julho de 2001 foi oficializada pela Lei nº 10.260/2001. Os recursos do CREDUC e do FIES possuíam as mesmas fontes de recursos, basicamente a alteração foi com relação a expansão no número de vagas. O gráfico a seguir mostra a evolução do número de alunos beneficiários desse programa entre os anos de 1995 a 2001. Ao analisar o gráfico a seguir, podemos notar que ocorreu uma grande expansão desse financiamento quando ele foi alterado, porém a demanda era muito maior. No ano de 2001, por exemplo, o número de candidatos concorrendo as bolsas era de 220 mil, somente no primeiro semestre⁹, quando foram disponibilizadas 30.410 bolsas. Ou seja, o número de candidatos não atendidos foi muito grande. A concorrência era de mais de 7 candidatos por vaga oferecida.

⁹ No ano de 2001, foram ofertadas no primeiro semestre 30.410 bolsas e no segundo semestre foram ofertadas 20.000 bolsas, totalizando 50.410 bolsas no ano, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1: TOTAL DE ALUNOS SELECIONADOS CREDUC X FIES ENTRE OS ANOS DE 1995 E 2002¹⁰



FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003.

Com a nova forma de financiamento, ocorreu também a abertura de uma quantidade maior de vagas no ensino privado. Esse aumento foi estimulado pela autonomia universitária prevista na LDB e também pela possibilidade de financiamentos, o que vem se tornando uma alternativa rentável para a iniciativa privada. Com um número cada vez maior de matrículas, os lucros se tornam maiores e para os empresários do Ensino Superior a democratização do acesso passa a ser um negócio altamente rentável.

Nos oito anos desse governo, percebeu-se que, com relação ao ensino superior, a meta de aumentar as matrículas que ele se comprometeu realmente o fez, porém não no ensino público, em que a expansão das vagas ficou bem aquém do prometido, mas sim nas IES privadas. Esses oito anos foram marcados pelas privatizações, e isso se refletiu também no Ensino Superior. Privatizações essas que foram resultado da política neoliberal adotada por esse governo.

O descaso desse governo com as universidades públicas não foi somente na expansão das vagas, ocorreu também redução de verba para o ensino e para as pesquisas. Já em relação às instituições de ensino privadas, o problema foi relacionado ao financiamento. Ou seja, apesar de nesse período a privatização do ensino superior aumentar consideravelmente, as condições de acesso da população

¹⁰ De acordo com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação o número de contratos no ano de 1998 é zero, pois não houve processo seletivo nesse ano, devido a alteração do financiamento. Dados disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/fies.pdf>. Acesso em 15 jan. 2015.

não atenderam às necessidades da demanda naquele momento. Ao chegar ao fim desse governo as metas prometidas com relação ao FIES não foram atendidas.

Analizando a situação da criação de Universidades Federais no país, no período após a ditadura militar até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, tem-se, de acordo com os dados do MEC, a criação de 4 Universidades Federais, que estão com destaque gráfico, negrito, no quadro a seguir, e a transformação de 6 instituições em Universidades Federais:

FIGURA 1: QUADRO DE CRIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 1985-2002¹¹

Condição Anterior	Nova Condição	Ano do ato de criação da IES Federal	Presidente
-	UFRR – Universidade Federal de Roraima.	1985	José Sarney
-	UNFAP – Universidade Federal do Amapá	1986	
Escola Superior de Agricultura de Lavras (1963)	UFLA – Universidade Federal de Lavras	1994	Itamar Franco
Escola Paulista de Medicina (1933)	UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo	1994	
-	UFT – Universidade Federal do Tocantins	2000, (passou a funcionar efetivamente apenas em maio/2003)	Fernando Henrique Cardoso
Escola Federal de Engenharia de Itajubá (1956)	UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá.	2002	
Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (1945)	UFRA – Universidade Federal Rural do Amazonas	2002	
FUNREI (1986)	UFSJ - Universidade Federal de São João Del-Rei	2002	
Desmembramento da UFPB (1960)	UFCG – Universidade Federal de Campina Grande	2002	
-	UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco	2002	

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ADAPTADO PELA AUTORA) Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2015.

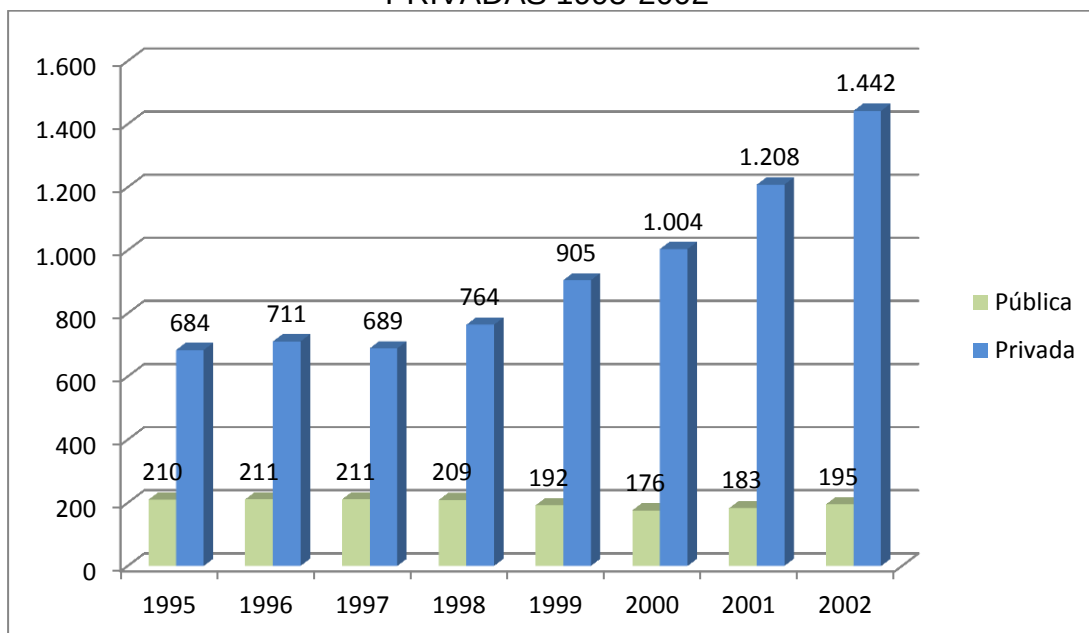
O período de 1985 a 2002 foi um período de pouca expansão do ensino público e da continuação da expansão do ensino privado. Segundo dados disponibilizados pelo MEC, nesse período foram criadas 758 novas instituições de

¹¹ As instituições em negrito são instituições realmente novas, não possuem nenhuma condição anterior. As instituições que não estão em negrito já possuíam uma condição anterior, ou eram faculdades, ou foram criadas a partir do desmembramento de outra instituição.

ensino superior privado. Já no âmbito das instituições públicas ocorreu uma redução de 15 instituições entre as categorias administrativas, federal, estaduais e municipais. Em 1995 eram 210 instituições de ensino superior públicas no Brasil e no final do último ano desse governo existiam 195 instituições.

No gráfico 2 a seguir tem-se a evolução do número de instituições de ensino superior no período compreendido entre os anos de 1995-2002. Nesse gráfico consideram-se instituições públicas aquelas administradas pelos governos municipais, estaduais e federal. Podemos notar que existe uma redução do número de instituições, se comparado o início desse governo com o seu último ano.

GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS 1995-2002



FONTE: BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 27 jan. 2016. Adaptado pela autora.

Como demonstrado no gráfico 2, no ano de 1995, existiam 195 instituições públicas assim distribuídas: 57 instituições municipais, 65 estaduais e 73 federais. Entre as 73 instituições federais, apenas 39 instituições eram Universidades, as outras eram Faculdades ou Centro de Educação Tecnológica. Ao analisar o número de Universidades Federais desse governo segundo os dados do Censo da Educação Superior, percebe-se que esse número de 39 universidades não se modifica durante o mandato.

Analisando somente esses dados, poder-se-ia chegar à conclusão de que nesse governo não houve a criação de nenhuma nova universidade, porém a realidade não é exatamente essa. De acordo com o quadro 1, referente à criação das universidades, 5 delas possuem a data de criação no ano de 2002, e uma delas possui a data de criação em 2000, porém só foi concretizada em 2003. Essas 5 universidades aparecem somente nos dados do Censo da educação superior de 2003, por isso se tem nesse ano um total de 44 universidades federais.

Apesar da falta de investimento desse governo nas universidades, ele criou alguns mecanismos para atender às demandas do mercado. Além de incentivar a iniciativa privada esse governo também incentivou os cursos de tecnologia, os quais possuem uma formação bem mais específica que os bacharelados ou licenciaturas e um tempo de integralização bem menor. A regulamentação desses cursos é bem antiga, foram regulamentados em 1946 por meio de um decreto lei. No final dos anos 60 e no nos anos 70, esses cursos tiveram uma maior expansão, porém ainda bem limitada. Nos anos 80, foram praticamente extintos, voltando a ressurgir somente no ano de 1998. No ano de 2007, esses cursos ganharam uma nova regulamentação.

A ideia principal desses cursos é de uma formação aligeirada, muito criticada por pesquisadores da educação. Para Goergen (2013, p.733), a educação formal é um processo lento, de formação do ser humano como um todo, e esse modelo lento não atende ao ritmo de uma sociedade aligeirada e utilitarista da contemporaneidade.

Nos oito anos de governo de FHC, de acordo com dados do MEC o número de instituições de ensino superior privadas passou de 851 para 1.637. A proporção do número instituições no final do governo FHC foi de 11,9% nas instituições públicas e 88,1% nas privadas. Com relação ao número de matrículas, a proporção foi de 30,2% públicas e 69,8% privadas.

Esses dados chamam atenção para o fato da privatização do nível superior, que após a ditadura militar vem se intensificando no Brasil. Essa intensificação vem sendo apoiada pelas políticas do Banco Mundial, que a partir desse período vai influenciar as decisões tomadas pelos governos brasileiros em diversas áreas, inclusive na Educação.

De acordo com Silva (2002, p. 62), o BM reconhece que o investimento em educação é rentável, porém, como os recursos para esse tipo de investimento são

escassos, o banco “[p]ropõem estratégias de financiamento que logrem maximizar os lucros e resultados pragmáticos na educação”.

Uma das recomendações do Banco com relação ao Ensino Superior é a cobrança de valores referentes a anuidades, para a recuperação dos recursos investidos. Essa política do Banco fica clara em um documento emitido em 1986:

Podrían establecer tarifas para la educación superior o aumentar las ya existentes. Em los países em los que los estudiantes reciben educación superior gratuita u también subsidios para gastos de subsistencia, podría resultar útil como primera medida reducir esos subsidios y limitarlos a los estudiantes de bajos ingresos. (BANCO MUNDIAL 1986, P.2)

Ainda de acordo com o BM (1986, P.2), o ensino superior deixando de ser gratuito pode gerar uma considerável renda para o governo, visto que existe um excesso de demanda para esse ensino. *“Teniendo em cuenta el exceso de demanda de ese nivel de educación, el cobro de derechos generaria considerables ingresos sin reducir le matrícula”*, essa cobrança também pode conter o excesso de demanda.

As ideias neoliberais eram tão presentes nesse governo, que não chegou a ter continuidade, porém cogitou-se a possibilidade de transformação das Universidades públicas em não estatais. Segundo Silva Jr. E Sguissardi (200, p.46), “Na proposta de FHC, por iniciativa do MARE, [...] as instituições estatais de educação superior transformar-se-iam em entidades públicas de natureza privada, pode se dizer *semipúblicas*.” O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), criado em 27/05/1998, pela Lei nº 9.649 e extinto em 01/01/1999, pela MPV nº 1.795, tinha à sua frente Luiz Carlos Bresser-Pereira, que apoiava e incentivava o setor privado. Apesar das tentativas e recomendações dos organismos internacionais, nenhuma Universidade Federal foi privatizada entre o período de 1995 até 2002.

Outra característica marcante nesse governo ocorreu em 2001, por meio da Lei nº 10172: foi criado o Plano Nacional de Educação (PNE¹²). O primeiro PNE foi elaborado para entrar em vigor entre os anos de 2001-2011, trazendo como meta 30% da faixa etária entre 18 e 24 anos no ensino superior, sendo que ao final do prazo de validade desse PNE essa meta não foi atingida. Esse PNE tentou inserir

¹² O PNE é um documento, construído a cada 10 anos, pelo governo federal que traça metas, estratégias e diretrizes para os próximos 10 anos seguintes de sua emissão.

em uma das estratégias que 40% das matrículas fossem realizadas em IES públicas, porém essa estratégia foi vetada. Apesar da meta descrita no PNE, ao chegar ao final desse mandato tinha-se apenas 8% da população da faixa etária entre 18 e 24 anos no ensino superior.

Ao analisar a história do ensino superior até o ano de 2002, nota-se que o ensino superior no Brasil atendia uma parcela muito restrita da população, quando o ensino superior passa a atender a uma demanda maior percebe-se que esse fato só ocorre após o incentivo à iniciativa privada. Neste contexto, o acesso ao ensino superior passa a ser tratado não como um direito, mas como um serviço a ser oferecido no mercado.

No próximo capítulo, serão discutidas as políticas públicas para o ensino superior, a partir do ano de 2003. Serão abordadas as políticas tanto para o ensino público como para o ensino privado. As políticas adotadas nesse período serão analisadas a partir do pressuposto de que o governo desse período adotou uma política neoliberal, porém com algumas exceções, como o investimento em ensino superior público.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR A PARTIR DO ANO DE 2003

Nesse capítulo vão ser discutidas as políticas públicas para o ensino superior no período pós 2003. Para realizar essas discussões, inicialmente será apresentado o conceito de política pública. Após essa breve explanação, será discutido sobre o neoliberalismo no Brasil e suas influências nas políticas públicas para o ensino superior. Finalizando esse capítulo, será abordado especificamente as políticas no período pós 2003.

O PT foi um partido idealizado no final da década de 70, fundado oficialmente em 1980, e ascendeu ao poder no ano de 2002. De acordo com Singer (2012, p. 62), essa ascensão ocorreu após o PT realizar uma aliança com um partido de centro-direita, o Partido Liberal (PL), e depois de assinar uma carta-compromisso para acalmar o mercado financeiro, onde constavam garantias ao capital.

O governo do PT, que se iniciou em 2003, passou por grandes mudanças no diálogo com os setores que anteriormente eram combatidos pelo partido. O discurso e as propostas tornam-se cada vez menos radicais e alinhadas com as políticas neoliberais até então praticadas. Na educação superior, nota-se isso nas políticas públicas que beneficiam o setor privado.

Esse capítulo inicia fazendo algumas considerações sobre o termo “Políticas Públicas”, sobre a continuidade do neoliberalismo neste governo e sobre a influência das instituições internacionais nas políticas públicas brasileiras.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para uma política ser considerada pública, ela deve efetivamente atender aos interesses públicos, ou seja, a demanda de sua criação advém da sociedade. A participação da sociedade na criação de uma política pública é essencial, pois essa influencia diretamente na vida de todos os cidadãos. As políticas públicas devem sempre estar voltadas a implementação dos direitos sociais.

As políticas públicas são divididas em três tipos: distributivas, redistributivas e regulatórias. As políticas distributivas possuem objetivos pontuais e são financiadas pela sociedade como um todo, por meio do orçamento público, beneficiando, em geral, aos grupos de baixa renda. Já as políticas redistributivas,

como o próprio nome já diz, são destinadas à redistribuição de renda, podendo ocorrer na forma de financiamentos e/ou recursos e serviços públicos. E as políticas regulatórias tem o objetivo de regular determinados setores, podendo, inclusive, regular a execução das políticas distributivas e redistributivas.

A participação da sociedade nas políticas públicas pode ocorrer de forma indireta, por meio dos seus representantes políticos, ou de forma direta, por meio de abaixo assinados. A iniciativa popular por meio dos abaixo assinados é um direito da população garantido pela Constituição. Para propor uma lei ou uma proposta de alteração no âmbito federal é necessário um determinado número de assinaturas, correspondente a 1% da população com direito a voto. É necessário também que esse eleitorado esteja distribuído em pelo menos 5 Estados brasileiros e a representatividade de cada estado nesse abaixo assinado precisa ser de no mínimo 0,3%. Cada uma dessas iniciativas populares pode tratar apenas de um só assunto específico.

Pode-se considerar que mesmo que algumas políticas públicas tenham seu surgimento a partir de demandas da sociedade, elas acabam se moldando dentro dos interesses dos projetos políticos do governo. Sendo assim elas refletem tensões, contradições, acordos e desacordos políticos. Então pode-se dizer que o conceito de política pública se define a partir do modo como se organizam os projetos políticos de governo.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR E O NEOLIBERALISMO NO BRASIL

As gestões realizadas entre 2003 e 2014 lembram a marca de ações do partido dos trabalhadores junto ao movimento operário, ou seja, voltam-se para políticas de inserção social e de proteção aos interesses das classes menos favorecidas. Tais gestões, porém, tiveram grandes limites a partir das alianças políticas efetuadas com grupos conservadores, a fim de criar as possibilidades de gestão. Essas alianças desfiguraram os projetos iniciais e as políticas públicas voltadas a inserir parcela da população menos favorecida, tornando-se políticas paliativas.

De acordo com Singer (2012, p.72), “O governo Lula, se afastou do programa de esquerda adotado pelo PT até 2001”. Ainda segundo o mesmo autor

(2012, p.72), esse fato se deu porque: “A continuidade do ‘pacote FHC’ foi a condição da burguesia para não haver guerra de classes e consequente risco de Lula se visto como o presidente que destruiu o real”.

Os governos do PT não exatamente representam uma continuidade do governo neoliberal praticada pelos seus antecessores, porém as mudanças que ocorreram não rompem com as políticas neoliberais. A opção por não romper com essas políticas já estava clara no Plano de governo do Partido emitido em 2002, onde se afirma: “O nosso governo não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados.” (PLANO DE GOVERNO, 2002, p.11). Essa estratégia foi adotada no início do governo, pois “Decidido a evitar o confronto com o capital, Lula adotou política econômica conservadora.” (SINGER, 2012 p.10). Ao adotar essa postura, o partido deixou para trás propostas radicais de mudanças no governo.

Comparando os dois governos, FHC e Lula, para Singer (2012, p. 76):

No entanto, se tivesse se limitado a conceder ao capital as garantias necessárias para manter a estabilidade, Lula só repetiria o relativo sucesso do primeiro mandato de FHC, o qual não logrou galvanizar o eleitorado mais pobre, apesar de emplacar o discurso de que ‘tudo é um processo’, equivalente ao tucano da ‘prudência da dona de casa’, garantindo a vitória em 1998.

Apesar desse contexto, cabe reconhecer a importância de tais políticas, principalmente no âmbito do ensino superior, porque possibilitaram a uma grande parcela da população o acesso ao ensino universitário. Porém este acesso se fez nos limites das políticas neoliberais, às quais se aderiu desde o governo anterior. Ou seja, comparando os princípios iniciais do partido com a posição que foi assumida na campanha de 2002 e posteriormente após o início do mandato, fica evidente o afastamento do partido das políticas anticapitalistas.

Com relação ao ensino superior, os programas adotados pelo governo, entre os anos de 2003 a 2014, mais especificamente o ProUni e o FIES, são muito questionados devido ao fato de modificarem a perspectiva em torno do que seja público e privado, a partir de políticas que contemplam este setor ao mesmo tempo em que resolvem parcialmente o acesso ao ensino superior.

Para Bobbio (2003, p.27), publicizar o privado significa “[...] o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representado

pelo Estado, que invade e engloba progressivamente a sociedade civil”. Privatizar o público, para o mesmo autor, significa “[...] a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos, que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos”. Esse conflito entre público e privado não é novidade, ele já é antigo na história da humanidade.

Segundo Goergen (2013, p.739), “[o] primeiro e maior interesse do neoliberalismo privatista é que os rumos da sociedade sejam submetidos às leis de mercado”. Para o neoliberalismo privatista a educação é um dos interesses, pois ela pode gerar muito lucro.

Entendendo que se vive em uma época onde a globalização predomina, de acordo com Ianni (1998, p. 27), também predomina a visão neoliberal de mundo. Sendo assim, as políticas públicas para o ensino superior que serão abordadas nesta dissertação serão discutidas como políticas de cunho neoliberal. De acordo com Ianni (1998, p.28), “[o] neoliberalismo compreende a liberação crescente e generalizada das atividades econômicas, englobando produção, distribuição, troca e consumo”.

O neoliberalismo visa as privatizações reduzindo o estado ao mínimo necessário para seu funcionamento. Isso influencia na educação, porque, de acordo com Gentili (1996, p.14), o “[...] neoliberalismo consiste em transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, questionando assim seu caráter de direito e reduzindo-a a sua condição de propriedade”. Gentili (1996, p.17) também afirma que é “[...] quando os neoliberais enfatizam que a educação deve estar subordinada às necessidades do mercado de trabalho, estão se referindo a uma questão muito específica: a urgência de que o sistema educacional se ajuste às demandas do mundo dos empregos”.

No Brasil, as atuais políticas públicas para o ensino superior são realizadas para o bem comum ou para atender aos interesses de classes dominantes. Isso porque essas políticas são para atender os interesses de uma minoria, e como os interesses da classe dominante influenciam nas universidades,

As políticas que serão analisadas nos próximos capítulos são referentes às políticas de acesso e financiamento. De acordo com Goergen (2013, p.733), “[...] o acesso à educação é a condição fundamental para a formação dos cidadãos conscientes, críticos e democráticos, capazes de promover a transformação social”. Ainda segundo o mesmo autor, “[...] o acesso à educação formal de qualidade é a

condição inalienável do direito à cidadania”. Infelizmente, muitas vezes esses direitos são negados aos cidadãos. No caso do ensino superior isso fica claro, quando a demanda pelo ensino superior público e gratuito é muito maior que o número de vagas disponíveis.

Desde os anos 80, existe um grande confronto entre o público e o privado, de acordo com Goergen (2013, p.735), e nesse confronto envolvem-se grandes agentes do capitalismo neoliberal. Entre eles estão: Banco Internacional de desenvolvimento (BID); o Banco Mundial (BM); o Fundo Monetário Internacional (FMI); e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Ainda de acordo com o mesmo autor, esses organismos executam o referido Consenso de Washington, pois para eles “[...] o Estado deveria manter-se neutro e restrito aos setores não atraentes para o setor privado” (GOERGEN 2013, p.735).

O setor da educação é um setor muito atrativo para a iniciativa privada, visto que alguns dos grandes grupos educacionais existentes no país já possuem, inclusive, atuação internacional. A educação tem se transformado em um empreendimento que visa o lucro em detrimento do seu real objetivo formado pelo tripé ensino, pesquisa e extensão. A expansão do capital traz entre outros efeitos a mercantilização do saber, da ciência e do campo educacional.

3.3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2014)

A educação superior vem cada vez mais ganhando força e, mesmo esse nível de ensino não sendo de obrigação da União, é notória a preocupação do Governo Federal, com o acesso às universidades entre os anos de 2003 a 2014. As ações do governo possuem o intuito da redução das desigualdades sociais. De acordo com Gentili e Oliveira (2013, p.259), “[o]s governos de Lula e Dilma serão reconhecidos como aqueles que promoveram a maior democratização do ensino superior na história do Brasil”. Analisando o período histórico desde o descobrimento até esse governo, podemos considerar que essa afirmação realmente condiz com a realidade.

No ano das eleições em 2002, através do Programa de Governo do PT, temos que ele “estabelece como um de seus compromissos básicos ‘o reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor

público, para o desenvolvimento econômico e social do país.” (PROGRAMA DE GOVERNO, *APUD*, Ristoff, 2006, p. 38). Porém, ainda segundo o mesmo autor (Ristoff, 2006, p. 38), essa concepção não foi idealizada pelo PT, já era referida no PNE aprovado um ano antes da eleição. Esse PNE traz já no início das diretrizes para o ensino superior que “nenhuma país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior.” (PNE, 2001, P.85). Pode-se notar que nesse sentido o governo do PT não apresentou rupturas com as propostas educacionais do governo anterior, pelo contrário, nota-se uma continuidade e, posteriormente, uma expansão dessas políticas.

Para Ristoff (2006, p. 38), o que foi aprovado no PNE foi realmente contemplado pelo programa de governo. Foi também contemplado na proposta de Reforma da Educação Superior, em que na apresentação de um anteprojeto o Ministro da Educação Tarso Genro diz: “A educação Superior Brasileira tem a missão estratégica e única voltada para a consolidação de uma nação soberana, democrática, inclusiva e capaz de gerar a emancipação social”. (TARSO GENRO *APUD* Ristoff, 2006, p. 38). Apesar dos esforços, a reforma universitária não saiu do papel, porém, como analisado adiante, várias mudanças com relação à expansão, democratização e acesso ao ensino superior realmente foram efetivadas, dando continuidade a algumas políticas iniciadas em governos anteriores.

O candidato do PT assumiu o governo em um momento de forte expansão do ensino superior, deixado como legado pelo seu antecessor. Em uma entrevista concedida para Emir Sader e Pablo Gentili (p. 12), o então presidente diz que se orgulha de ser o “[...] único presidente sem diploma universitário, mas o que criou mais universidades neste país”. Segundo o presidente ainda nessa entrevista, criou 14 novas instituições federais. Mas, ao se analisar essa situação, a realidade não é exatamente essa.

Das 14 universidades, apenas 7 são realmente novas, sendo elas a Universidade Federal do ABC, a Universidade Federal da Grande Dourados, a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, a Universidade Federal do Pampa, a Universidade Federal da Fronteira Sul, a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, e a Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira. As outras 7 universidades já existiam como Escolas Superiores e Faculdades e foram transformadas em Universidades Federais. Não que isso desmereça o interesse do

governo pelo Ensino Superior, porém é importante esclarecer essa realidade. No quadro a seguir pode-se ver a descrição de quais foram essas universidades:

FIGURA 2: QUADRO DE CRIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 2003-2010¹³

Condição Anterior	Nova Condição	Ano do ato de criação da IES Federal
	Universidade Federal do ABC - UFABC	2005, pela Lei n.º 11.145/2005
Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas.	Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL	2005 pela lei n.º 11.154/2005
Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro	Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM	2005, pela lei n.º 11.152/2005
Faculdades Federais Integradas de Diamantina.	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri -UFVJM	2005, pela lei n.º 11.173/2005
Escola Superior de Agricultura de Mossoró.	Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA	2005, pela lei n.º 11.155/2005
Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná	Universidade Tecnológica Federal do Paraná -UTFPR	2005, pela lei n.º 11.184/2005
	Universidade Federal de Grande Dourados - UFGD	2005, pela lei n.º 11.153/2005
	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia -UFRB	2005, pela lei n.º 11.151/2005
	Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA	2008, pela lei n.º 11.640/2008
FFFCMPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre - UFCSPA	2008 pela lei n.º 11.641/2008
	Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.	2009, pela lei n.º 12.029
Desmembramento da Universidade Federal do Pará e da Universidade Federal Rural da Amazônia	Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA	2009, pela lei n.º 12.085
	Universidade Federal da Integração Latino-Americana UNILA	2010, pela lei n.º 12.189/2010
	Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira - UNILAB	2010 pela lei n.º 12.289/2010

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ADAPTADO PELA AUTORA) Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2015.

Apesar de o MEC considerar 7 universidades como novas, na realidade esse dado é ainda pior, porque somente a Universidade Federal do ABC (UFABC), a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), a Universidade Federal da Integração

¹³ Assim como no quadro 1, as instituições em negrito são instituições realmente novas, não possuem **nenhuma** condição anterior. As instituições que não estão em negrito já possuíam uma condição anterior, ou eram faculdades, ou foram criadas a partir do desmembramento de outra instituição.

Latino-Americana (UNILA) e a Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB) podem realmente ser consideradas novas. Visto que a Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD) foi um desmembramento da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) foi um desmembramento da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e por fim a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) surgiu da união de campi desmembrados da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

Segundo o MEC: “Inicialmente a IES é credenciada como faculdade.” Somente após esse credenciamento é possível realizar o credenciamento como universidade. Por isso, praticamente todas as instituições consideradas como novas universidades já existiam com uma condição anterior. Nesse sentido, apenas fazer uma comparação entre o número de universidades criadas por um governo ou outro não reflete a realidade. Para realmente se ter uma noção da expansão real do ensino superior precisa-se analisar o número de vagas ofertadas nos períodos citados, assim podendo-se realizar uma comparação. Essa análise será realizada mais adiante nessa dissertação, através da análise dos dados da tabela 2.

Ainda com relação à expansão das Universidades Públicas, para uma melhor visualização, tem-se a seguir um gráfico com a evolução do número de Universidades Federais, entre os anos de 2003 a 2010:

GRÁFICO 3: UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 2003 A 2010



FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012.

Outro dado importante com relação à expansão do ensino superior é que nesses oito anos de governo foram construídos 126 novos campi subordinados a

Universidades Federais e 214 novos campi pertencentes aos Institutos Federais Tecnológicos. A seguir temos um mapa que mostra a localização dos campi das Universidades Federais no Brasil, em que em amarelo se tem os campi existentes desde a criação da primeira universidade no Brasil, e em verde os campi criados no período de 2003 a 2010.

FIGURA 3: MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS CAMPI DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL



FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, DISPONÍVEL EM: <http://painel.mec.gov.br/academico/mapaSupProf/acao/S>. ACESSO EM 15 JAN. 2016.

Analisando esse mapa das instituições federais nota-se que nos oito anos desse governo se conseguiu praticamente dobrar a quantidade de campi existente no Brasil e construídos em 194 anos de universidades no Brasil. A ampliação de vagas nestas instituições abriu a possibilidade de acesso ao ensino superior aos alunos provindos das classes populares que frequentam escolas públicas. Esse processo se deu com a implementação de outras políticas, como a avaliação do ensino médio, o ENEM, a reserva de vagas e a política de quotas. Em uma análise superficial pode-se pensar que a quantidade de matrículas no nível superior dobrou

nesses dois mandatos, porém não foi exatamente isso que ocorreu. A tabela a seguir demonstra a evolução das matrículas no período de 2001 até 2011.

TABELA 2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE INGRESSANTES EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA - BRASIL 2001-2011

Ano	Número total de ingressantes					
	Total	Pública				Privada
		Total	Categoria Administrativa			
			Federal	Estadual	Municipal	
2001	1.043.308	251.239	125.701	99.214	26.324	792.069
2002	1.431.893	334.070	148.843	149.017	36.210	1.097.823
2003	1.554.664	325.405	153.393	128.323	43.689	1.229.259
2004	1.646.414	364.647	165.685	153.889	45.073	1.281.767
2005	1.805.102	362.217	148.206	166.660	47.351	1.442.885
2006	1.965.314	368.394	177.232	143.636	47.526	1.596.920
2007	2.138.241	416.178	193.919	176.047	46.212	1.722.063
2008	2.336.899	538.474	211.183	282.950	44.341	1.798.425
2009	2.065.082	422.320	253.642	133.425	35.253	1.642.762
2010	2.182.229	475.884	302.359	141.413	32.112	1.706.345
2011	2.346.695	490.680	308.504	146.049	36.127	1.856.015

FONTE: BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 27 jan. 2016.

Verificando somente o número de ingressantes nas universidades federais, pode-se acreditar que realmente esse número dobrou, porém é necessário lembrar o que já foi esclarecido antes: das 14 novas universidades federais, 7 já existiam. Ainda analisando o quadro, percebe-se que existe uma grande evolução no número de matrículas na categoria administrativa federal, mas existe uma redução nas matrículas em categorias administrativas estaduais e municipais. Com relação ao número de ingressantes no ensino superior público (federal, estadual e municipal) observa-se, nesse período de 8 anos (2003-2010), um aumento de aproximadamente 42,35% de ingressantes.

Em relação aos ingressantes no ensino superior privado, o número cresceu consideravelmente nesse período, tendo um aumento de 54,7%. Esses dados refletem que, no final do ano de 2010, o número de ingressantes no ensino superior privado representou 78,2% do total e no ensino público 21,8%.

O MEC/INEP também divulgou dados em relação ao número de matrículas do ensino superior nesse período. A tabela a seguir mostra essa evolução entre os anos de 2001 a 2010.

TABELA 3: EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE MATRICULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA - BRASIL 2001-2010

Ano	Total	Pública								Privada	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2001	3.036.113	944.584	31,1	504.797	16,6	360.537	11,9	79.250	2,6	2.091.529	68,9
2002	3.520.627	1.085.977	30,8	543.598	15,4	437.927	12,4	104.452	3,0	2.434.650	69,2
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	583.633	14,8	465.978	11,8	126.563	3,2	2.760.759	70,1
2004	4.223.344	1.214.317	28,8	592.705	14,0	489.529	11,6	132.083	3,1	3.009.027	71,2
2005	4.567.798	1.246.704	27,3	595.327	13,0	514.726	11,3	136.651	3,0	3.321.094	72,7
2006	4.883.852	1.251.365	25,6	607.180	12,4	502.826	10,3	141.359	2,9	3.632.487	74,4
2007	5.250.147	1.335.177	25,4	641.094	12,2	550.089	10,5	143.994	2,7	3.914.970	74,6
2008	5.808.017	1.552.953	26,7	698.319	12,0	710.175	12,2	144.459	2,5	4.255.064	73,3
2009	5.954.021	1.523.864	25,6	839.397	14,1	566.204	9,5	118.263	2,0	4.430.157	74,4
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	938.656	14,7	601.112	9,4	103.530	1,6	4.736.001	74,2

FONTE: BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 27 jan. 2016. Adaptado pela autora.

Ao analisar o período de 2003 até 2010, verifica-se que o total de matrículas teve um aumento significativo de 39,71% no ensino público e 71,54% no ensino privado. Chegando ao final de 2010 com um total de 25,8% de matrículas no ensino público e 74,2% no ensino privado.

O aumento prevaiente do número de matrículas no ensino privado marca ainda mais o distanciamento desse partido de suas concepções iniciais. Singer alerta isso quando, ao analisar o programa do partido, traz que: “No programa da Coligação Lula Presidente, divulgado no final de julho de 2002, há perceptível câmbio de tom em relação ao capital” (SINGER 2012, p. 96). Segundo esse mesmo documento (Programa da Coligação Lula presidente, *apud* Singer, 2012, p. 96), “o Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro”. É claro que entre as empresas que possuem capital estrangeiro estão muitas instituições de ensino superior.

Ainda em relação à tabela 3, é preciso evidenciar que, mesmo com o apoio à iniciativa privada, ocorreu uma grande expansão no número de vagas das IES públicas. Para atingir esses números, no ensino público, o Governo realizou algumas ações, entre elas, em 24 de abril de 2007, o Governo Federal por meio do Decreto nº 6.096, instituiu o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Ele é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹⁴, e esse programa está voltando exclusivamente para o ensino superior gratuito.

Esse programa, além da expansão das vagas nas Universidades já existentes, prevê a redução da evasão, a ocupação das vagas ociosas e a criação de novas universidades. Segundo o REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009 p. 04) das 54 Universidades Federais existentes no Brasil, 5315 aderiram ao programa no primeiro ano, garantindo um aumento de 14.826 vagas no ensino superior público.

O REUNI foi o grande responsável pela expansão das vagas no ensino superior público, com a criação de 18 Universidades Federais, porém, somente esta ação do Governo não foi suficiente para atender a demanda da população. Para cumprir as metas do Governo Federal, foi criado o Programa Universidade para Todos (ProUni), e incrementado um financiamento, já existente anteriormente, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

A expansão das vagas nas Universidades Federais foi uma mudança importante que, aliada ao sistema de cotas e reserva de vagas para alunos de escolas públicas, abriu acesso a grande parte das classes trabalhadoras ao nível superior.

Passaremos agora a analisar a situação do ensino superior no período de 2011 a 2014. Essa análise dará bases suficientes para verificar se o governo cumpriu as metas prometidas em campanha. Em 01 de janeiro de 2011, ocorreu a troca de presidente, porém o Partido dos Trabalhadores continuou na Presidência da

¹⁴ Criado em 2007, esse plano possui medidas para todas as etapas da educação, com prioridade na Educação Básica. Para o Ensino Superior ele prevê: Avaliação, Regulação e Supervisão da Educação Superior; Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e outros programas; Bolsas e Financiamento da Educação Superior; Hospitais Universitários e Residências em Saúde; Programas e Convênios Internacionais.

¹⁵ De acordo com o REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano (Ministério da Educação, 2009 p.04), única Universidade que não aderiu ao programa foi a Universidade Federal do ABC (UFABC), essa Universidade não participou desse programa porque já adotava anteriormente as medidas preconizadas pelo REUNI.

República. O novo governo assumiu o poder em um momento de grande expansão em relação ao ensino superior.

No ano da eleição em 2010, foi emitido um documento intitulado “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira”. Nesse documento, o compromisso 7 traz referência às propostas com relação à educação. Com relação especificamente ao ensino superior, o texto diz:

Nas suas atribuições específicas, dará continuidade à ampliação e à qualificação da educação superior. Mais universidades públicas, mais campi e extensões universitárias garantirão a ampliação das matrículas. Mais verbas para estimular as pesquisas e fortalecimento da pós-graduação, que será expandida a todas as regiões do país. A experiência do ProUni será potencializada, permitindo a mais estudantes de baixa renda ingressarem na universidade. (COMPROMISSOS PROGRAMATICOS DILMA, 2010, p.5)

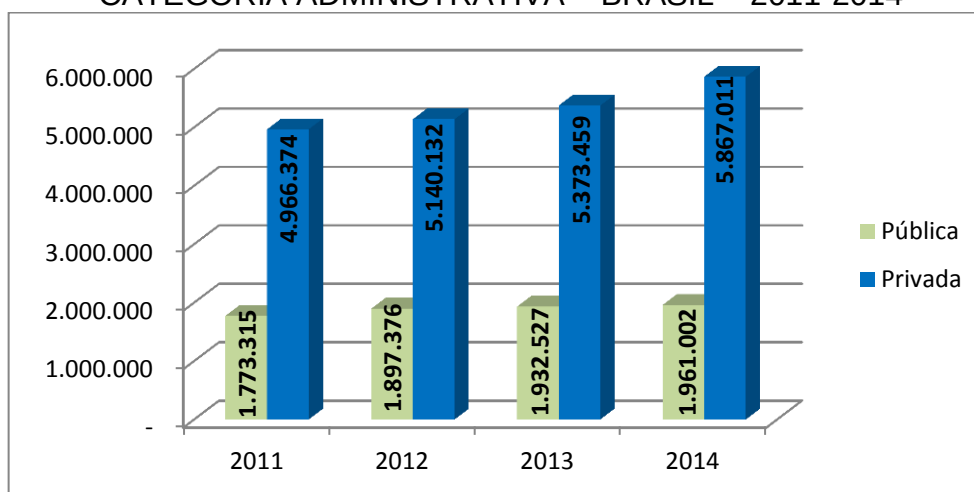
As políticas públicas adotadas pelo PT para o ensino superior agradaram também outros partidos. No mesmo ano já citado, em 2010, no momento das eleições o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), no seu Programa de Partido, também exalta a continuidade das políticas como o ProUni. Sua proposta quanto a esse programa caso eleitos seria:

[a] extensão do ProUni ‘aos níveis fundamentais e médios de ensino’, a fim de dar aos alunos de extração social mais baixa chance de ter acesso às escolas de excelência, hoje privadas; para a escola pública, entende que ‘a única solução é implantar sistemas baseados na meritocracia. (UM PROGRAMA PARA O BRASIL – PMDB, apud SINGER, 2002, p. 216).

Analisando a proposta do PMDB, pode-se perceber que a visão desse partido no sentido de privatização do ensino como um todo, era, naquele momento, ainda mais forte que as propostas apresentadas pelo PT.

Com relação às políticas públicas adotadas pelo governo, entre os anos de 2011 e 2014, nota-se no gráfico a seguir, adaptado pela autora, baseado em dados do censo da educação superior, emitido pelo NEP/DEED e sinopse da educação superior de 2014, o crescimento no número de matrículas, nesse período.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO NO NÚMERO DE MATRÍCULAS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2011-2014



FONTE: BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 27 jan. 2016. ADAPTADO PELA AUTORA.

Os dados do Censo da Educação Superior 2014 mostram que, nesse mesmo ano, o número total de matrículas na educação superior foi de 7.828.013 matrículas. Dessas, 75% estão na rede privada e 25% na rede pública. O total das matrículas na rede pública foram distribuídas nesse ano do seguinte modo: 60,2% em IES da rede federal, 31,4% em IES da rede estadual, e 8,4% em IES da rede municipal.

Ainda analisando esse gráfico, nota-se que nesse mandato o governo aumentou em 18,51% as matrículas no ensino superior privado e público, levando em consideração o total dos quatro anos. Sendo que dessa porcentagem 4,06% refere-se ao aumento de vagas em instituições públicas e 14,45% em instituições privadas. Pode-se notar que a evolução das matrículas no ensino privado é aproximadamente 3,5 vezes maior que nas instituições públicas.

Com relação ao aumento das matrículas nas instituições públicas, ele se deu decorrente que, entre os anos de 2011 e 2014, foram criadas 4 universidades. Apesar de considerado todo o período desse mandato, verifica-se no quadro a seguir que as 4 instituições tiveram o ato de criação no mesmo ano, em 2013. De todas essas instituições pode-se dizer que somente uma é totalmente nova, as outras assim como no governo do seu antecessor foram criadas a partir de instituições já existentes. No quadro a seguir pode-se ver quais foram essas universidades.

FIGURA 4: QUADRO DE CRIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 2011-2014

Condição Anterior	Nova Condição	Ano do ato de criação da IES Federal
	Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA	2013, pela Lei nº 12.818/2013
Desmembramento do campus de Marabá da Universidade Federal do Pará.	Universidade Federal do Sul e Sudoeste do Pará - UNIFESSPA	2013 pela Lei nº 12.824
Desmembramento do Campus Cariri da Universidade Federal do Ceará	Universidade Federal do Cariri – UFCA	2013 pela Lei nº 12.825.
Desmembramento do Campus de Barreiras da Universidade Federal da Bahia	Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFBA	2013, pela Lei nº 12.825

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ADAPTADO PELA AUTORA) Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2015.

Mesmo com a criação dessas instituições, a distribuição de vagas públicas e privadas se manteve praticamente igual em todo o período desse mandato. Girando em torno de 26% das matrículas nas instituições públicas e 74% nas instituições privadas. Com um leve aumento para 27% das matrículas nas instituições públicas e 73% nas instituições privadas no ano de 2012 e uma ligeira queda, conforme dado já apresentado no último ano desse governo.

Apesar de o PT possuir um formato de governo destinado às classes trabalhadoras, no ensino superior, para Queiroz (2015, p. 46), “[o] governo Luiz Inácio permaneceu subordinado aos interesses do capital, dando continuidade aos pontos centrais do projeto de educação superior dos governos neoliberais anteriores”. Pode-se também dizer que o governo da sua sucessora permaneceu com essas políticas.

De acordo com Queiroz (2015, p. 46 e 47), quanto às políticas para o ensino superior, o governo atendeu à demanda dos empresários da educação: articulando programas como o ProUni e FIES e ampliando a destinação de recursos públicos para as IES privadas. Ou seja, ele não só manteve as políticas dos governos anteriores como também as expandiu. O ProUni e FIES, aliados à expansão do ensino superior, são políticas que possuem mecanismos de subsídios de financiamento com recursos públicos para o setor privado.

A expansão do setor privado foi tão grande, que, no final em 2006, segundo dados do MEC, 11% das IES era instituições públicas e 89% eram instituições privadas, considerando-se as com e sem fins lucrativos. Essa situação se manteve até o final do segundo mandato, em 2009, apenas com uma leve alteração, 89,4% de instituições privadas e 10,6% de públicas.

O último Censo da Educação Superior que possui os dados já publicados aponta que, em 2013, essa situação começa a se modificar um pouco, pois nesse ano a quantidade de instituições de ensino superior privadas era de 88% e de instituições públicas 12%, sendo esse aumento impulsionado pelas instituições públicas estaduais.

Entre os anos de 2012 e 2013 não se teve um PNE válido, existiu o PNE 2011-2020, porém ele nunca foi aprovado. No texto do PNE 2011-2020 tem-se, na meta 12, “Elevar, de forma qualificada, a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos”. Nessa proposta pouco se comentou sobre as vagas públicas, porém os financiamentos para instituições privadas tiveram destaque:

Supondo que a maior expansão de oferta de vagas no ES para o cumprimento das metas ocorreria na IES privadas e levando-se em conta que o maior potencial de novos estudantes de ES encontra-se entre os indivíduos de renda mais baixa e, portanto pertencem a famílias com menor capacidade de financiamento, haverá necessidade de expandir programas de concessão de bolsas e financiamentos, como ProUni e FIES. (NOTAS TÉCNICAS PNE 2011-2020, p.80)

Essa proposta agradou muito as IES privadas, pelo motivo que nesse documento se deixa claro que o maior esforço público deve ser relacionado à Educação Básica. E para o nível superior esse deverá se expandir com auxílio de financiamentos e bolsas com recursos públicos à iniciativa privada. Ao analisar essa proposta do PNE, percebe-se o quanto as políticas neoliberais estão presentes principalmente nas metas para a educação superior.

Depois de dois anos sem a devida aprovação em 2014, foi aprovado outro texto, o PNE 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Para o ensino superior tem-se:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento)

das novas matrículas, no segmento público (PNE 2014 p. 41).

Para o cumprimento dessa meta, o documento sugere que pelo menos 40% das matrículas no ensino superior devem ser em IES públicas. De acordo com o censo da educação superior de 2012, 27% das matrículas em IES públicas e 73% em IES privadas. Esse percentual não agradou as IES privadas.

Para atingir essa nova meta estabelecida, foram criadas 7 estratégias, entre elas apenas uma se destina ao ensino privado: “ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), os benefícios destinados à concessão de financiamento” (PNE 2014 p. 42). Essa estratégia foi considerada pelo setor privado como “muito pouco”. De acordo com Gustavo Fagundes da ABMES:

Curioso é analisar as metas estabelecidas sob o prisma das estratégias traçadas para seu atingimento, haja vista que, embora o segmento educacional superior privado responda, atualmente, por mais de 75% das instituições credenciadas e mais de 80% do total de matrículas efetuadas, sua colaboração para o atingimento das metas é desproporcionalmente mencionada.

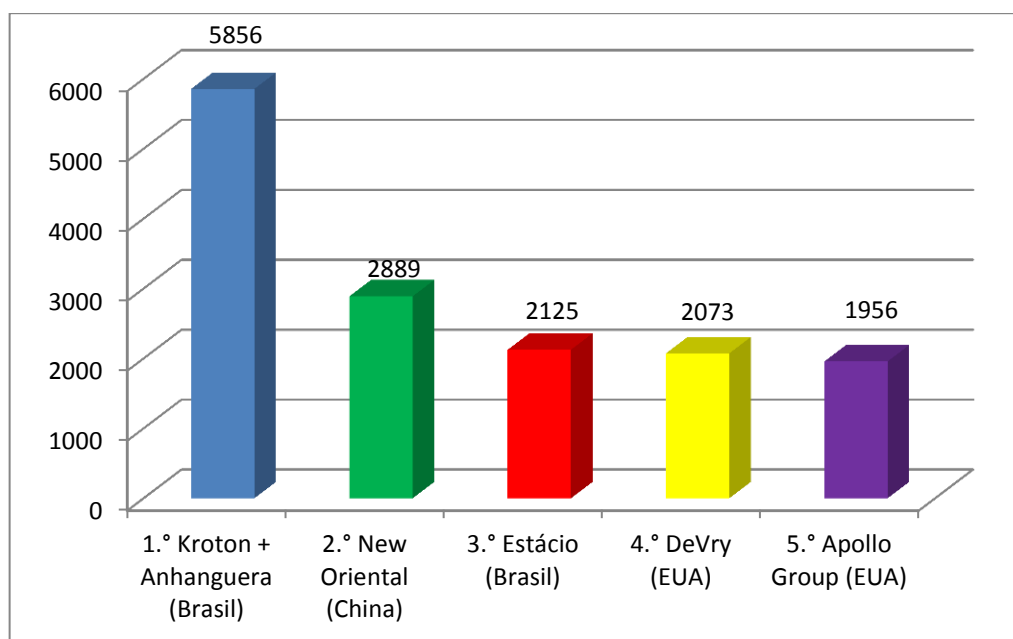
Com efeito, apenas uma pequena parcela das estratégias estipuladas para atingimento das metas relativas à educação superior contemplam a previsão expressa de participação do segmento privado de forma clara, como se existissem dois sistemas federais de ensino, distintos e absolutamente separados entre si. (FAGUNDES, 2014)

Fica claro no texto de Fagundes o quanto a iniciativa privada ficou descontente com o PNE 2014-2024. Isso no sentido de investir mais na educação superior pública e para o ensino privado manter os programas já existentes, apenas com uma expansão na oferta de vagas.

Para compreender melhor o quanto grandes grupos educacionais privados influenciam nas políticas públicas, torna-se necessário analisar alguns números. No ano de 2012, apenas vinte grupos educacionais eram responsáveis por 40% do ensino superior privado no Brasil. Nesse mesmo ano, estavam entre os maiores grupos a Kroton Educacional, Grupo Anhanguera e Abril Educação. No ano de 2014, ocorreu uma fusão entre a Kroton Educacional e o Grupo Anhanguera, formando assim a empresa educacional com maior valor de mercado no mundo. De acordo com Rodrigo Galindo da Kroton (2013), em entrevista para a revista Istoé, “Hoje, a Anhanguera tem 20% de seus alunos presenciais no Fies e a Kroton tem 45%”. Depois da fusão entre esses dois grandes grupos educacionais, de acordo com

Meibak, da revista Valor Econômico: “no fim de 2014, a companhia registrou 258.794 alunos matriculados com contratos do Fies, [...] ou 26,2% da base total de alunos de ensino superior.”

GRÁFICO 5: O VALOR DE MERCADO DAS MAIORES EMPRESAS DE EDUCAÇÃO DO MUNDO EM US\$ MILHÕES

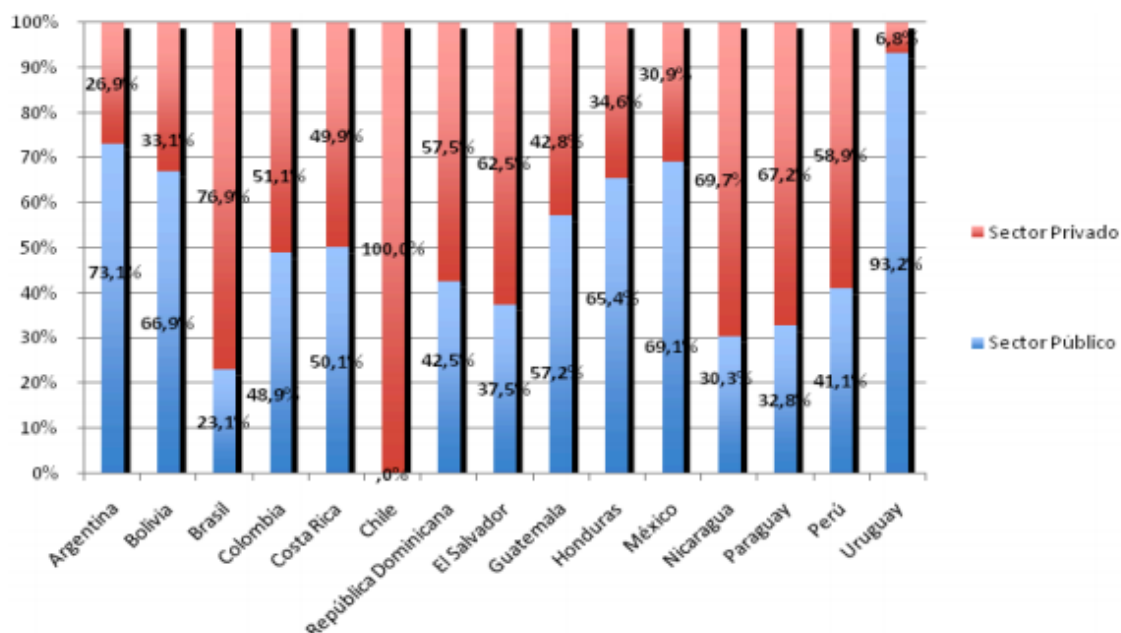


FONTE: PEREZ, 2013 (ADAPTADO PELA AUTORA)

O Gráfico 6 mostra dados comparativos entre os 15 países da América Latina que revelam que o Brasil é o segundo país com maior parte das matrículas no ensino superior na rede privada, perdendo apenas para o Chile¹⁶. O gráfico a seguir reflete os dados do ano de 2013 e foi realizado pelo *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina* (SITEAL).

¹⁶ No Chile, até o ano de 2015, todas as instituições de ensino superior, públicas e privadas, possuíam cobrança de mensalidades, ou seja, nenhuma instituição de ensino superior era gratuita. No dia 23 de dezembro de 2015, por meio da Lei n° 20.890, o Congresso Chileno aprovou o ensino universitário gratuito a partir do ano de 2016. Essa lei prevê a gratuidade nas universidades públicas e também nas particulares, desde que estas passem a aderir ao sistema, tornando-se entidades sem fins lucrativos, contando com a presença dos estudantes na direção das instituições e recebendo do governo incentivos fiscais. Segundo o texto da lei as atuais instituições particulares não são obrigadas a aderir ao sistema de gratuidade. Uma crítica a essa lei é que ela não atende a todos os estudantes, apenas uma parte deles serão beneficiados, com um programa parecido com o ProUni.

GRÁFICO 6: ENSINO SUPERIOR NOS 15 PAÍSES DA AMÉRICA LATINA (2013)



FONTE: SITEAL, 2013

No meio desse cenário, de mercantilização da educação, encontram-se os programas analisados por esta dissertação. O ProUni e o FIES cada vez mais se tornam um bom negócio para os empresários da educação. Porém, mesmo com a expansão desses programas, ao comparar as metas estabelecidas para a educação, verifica-se que elas não foram alcançadas no decênio 2001-2011 (1º PNE). E também caminham muito longe de serem atingidas para o decênio 2014-2024 (2º PNE).

Analisando toda a trajetória desse governo, pode-se afirmar que entre os ideais iniciais do partido e o que se vê atualmente, muita coisa mudou. Embasando essa afirmação Singer escreve que:

A transformação do Partidos dos trabalhadores (PT) salta à vista daqueles que, por diferentes motivos, acompanharam o percurso da agremiação fundada em 1980 no Colégio Sion, em São Paulo. Militantes percebem, dia a dia, que antigas práticas já não vigoram, cedendo o lugar a condutas inusitadas pelos critérios de antes. Jornalistas acostumados aos vaivéns da política brasileira com frequência assinalam o contraste entre o passado e o presente do partido. A literatura acadêmica se esforça para dar conta do sentido das mudanças que o PT atravessa. Entender os rumos petistas tornou-se um dos assuntos prediletos do debate no Brasil desde que Lula chegou à Presidência da República.” (SINGER, 2002, P. 84-85).

As políticas públicas para o ensino superior que serão tratadas no próximo capítulo trazem essa contradição entre o discurso inicial do PT e o que realmente foi efetivado.

O próximo capítulo trata especificamente do ProUni e do FIES, que foram políticas públicas de grande expansão no governo do PT. Essas políticas ajudaram a acentuar ainda mais os dados mostrados no gráfico 6, pois elas são voltadas exclusivamente para o ensino superior privado.

4 PROUNI E FIES COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Após realizar uma breve análise da história do ensino superior no Brasil, pode-se notar que ele sempre foi voltado para a população com melhores condições de renda. Muitos brasileiros veem no ensino superior um ideal pouco possível de ser alcançado, pois consideram que o ensino fundamental e médio público é de baixa qualidade. Porém, essa mesma população considera o ensino superior como uma forma de ascensão social, assim levando o Governo Federal a investir em políticas de bolsas e financiamentos para o ensino superior.

Ao longo da análise da trajetória histórica do ensino superior, pode-se verificar que ele possui uma característica excludente, pois foi criado para atender aos interesses da elite e assim permaneceu até o Governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2014). Nota-se também que, além de excludente, nosso sistema de Ensino Superior é centralizado, privatizado, diversificado e pequeno se comparado às dimensões do território nacional.

De acordo com Chauí, o ensino superior público no Brasil atende os alunos com maior condição social, e as universidades privadas atendem as classes desfavorecidas.

As universidades públicas, via de regra de melhor qualidade que as particulares, absorvem a clientela rica das escolas privadas de segundo grau e os estudantes pobres ou não fazem universidade ou pagam exorbitâncias nas universidades particulares de baixa qualidade. (CHAUÍ 1997)

A questão de instituições diferenciadas para determinados grupos da sociedade não é um problema da atualidade, como se percebe ao longo desse capítulo. Essa realidade é totalmente antidemocrática, Segundo Oliveira (p.13, 1999 *in* Silva Jr. E Sguissardi, 2001):

Propostas de “diferenciação” institucional que vão no sentido de criarem a universidade para os pobres, os meros centros repassadores de conhecimento, e a universidade dos ricos, os centros de excelência, são profundamente antidemocráticas porque reforçam e ampliam a dualidade real na qual se movem as instituições de ensino superior.

As situações relatadas por Chauí e Oliveira tiveram uma pequena modificação apenas em 2012, quando essa situação foi minimizada por meio de

uma política pública paliativa, a Lei nº 12.711/2012. Essa lei reserva 50% das matrículas em 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia para os alunos oriundos integralmente do ensino médio público. Destas vagas, metade é destinada a candidatos com renda familiar de até um salário mínimo e meio. Para a distribuição dessas cotas, também é levado em conta, segundo o texto da lei, um percentual mínimo correspondente à soma de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição. Isso de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para Ristoff (2006, p.45):

[s]e a palavra de ordem da década passada foi expandir, a desta é *democratizar*. E isso significa criar oportunidades para que os milhares de jovens de classe baixa, pobres filhos de classe trabalhadora e estudantes das escolas públicas tenham acesso à educação superior. Não basta aumentar as vagas do setor privado – as vagas continuarão ociosas; não basta aumentar as vagas no setor público – elas apenas facilitarão o acesso e a transferência dos mais aquinhoados.

As políticas analisadas nesse capítulo vão ao encontro com a democratização do ensino superior. Políticas essas adotadas por esse governo que também atende ao que está preconizado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo XXVI, parágrafo primeiro, onde traz que a instrução superior deverá ser acessível a todos. Está baseada nos méritos respectivos.

Neste capítulo será analisado duas políticas públicas educacionais para o Ensino Superior, o ProUni e o FIES. São programas de políticas públicas que visam o acesso da classe de baixa renda ao Ensino Superior, assim garantido a democratização do ensino superior. Infelizmente, essas políticas, como se pode notar neste capítulo, refletem o que traz Chauí e Oliveira, instituições distintas para ricos e pobres. Onde as instituições privadas, teoricamente de menor qualidade, atendem através desses programas a população de baixa renda.

Sendo assim, considerando que os programas ProUni e FIES não se destinam à ampliação de vagas públicas, mas sim ao acesso à instituições privadas, eles atendem a alguns interesses. Que interesses são esses? Acesso das camadas desfavorecidas ao ensino superior e desenvolvimento de ciência e tecnologia? Ou interesses advindos do neoliberalismo?

É notório que, no mundo globalizado contemporâneo, a qualificação da classe trabalhadora por meio do Ensino Superior é segundo Mello (2007, p.20) “[..] uma interessante oportunidade de negócio e acumulação de capital, por meio da mercantilização do ensino”.

Esses dois programas foram escolhidos por serem reconhecidos como estratégicos para a expansão da educação superior no Brasil. Eles ocorrem por meio das IES privadas, através de uma parceria público-privada. Sendo assim, tratar-se-á também de como essas políticas escolhidas visam à privatização do Ensino Superior no Brasil.

Um dado comparativo para demonstrar a abrangência que essas políticas estão alcançando é com relação à quantidade de alunos beneficiários dos dois programas no curso de Direito. Em 21/10/2015, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) publicou uma matéria realizada por Luiz Fernando Toledo do Jornal Estadão, onde revelava os seguintes números: o FIES beneficiou 132,9 mil alunos do curso de Direito em 2013. O número de vagas nas instituições públicas era de 64,9 mil. Somando os beneficiários do ProUni com os beneficiários do FIES, nesse curso o subsídio federal atendeu 170,5 mil alunos de um total de 704,9 mil matriculados em cursos pagos (TOLEDO, 2015).

Segundo o Observatório de Ensino do Direito do Núcleo de Metodologias de Ensino da escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, o curso de direito é o curso que mais possui alunos beneficiários dos programas. Ao total esse curso tem 12,9% dos alunos matriculados em IES privadas, sendo beneficiários dos programas. Os 102 cursos pagos com maior número de beneficiários somam ao total 38,9% e representam 10% do total de cursos que são beneficiados pelos programas. Por meio desses dados pode-se notar como os recursos estão sendo distribuídos, de forma a não ter prioridades.

Essa situação pode ser uma das quais levou o governo federal a instituir a Portaria Normativa MEC Nº 13/2015 alterando as regras dos financiamentos. Entre as mudanças estão por exemplo escolha de áreas prioritárias: Engenharias, saúde e licenciaturas, as notas de avaliação pelo MEC (preferencialmente entre 4 e 5) e também as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. (MEC, 2015)

Outro grande problema apontado pelas pesquisas é a concentração dos financiamentos em grandes grupos educacionais. No caso do curso de Direito,

segundo Toledo (2015), “o levantamento mostra que 10% das mantenedoras de cursos jurídicos com maior quantidade de beneficiados representam 56,7% do total com financiamentos e bolsas do ProUni”.

4.1 PROUNI

A Constituição de 1988 garante no Art. 150, parágrafo VI, letra “c”, que as instituições educacionais sem fins lucrativos gozam de isenção fiscal, sem nenhuma contrapartida. Essas instituições, antes da criação do ProUni, até concediam bolsas de estudos, porém a definição da quantidade da oferta dessas bolsas era definida pela própria instituição. Devido a essa “autonomia”, raramente as instituições ofertavam bolsas integrais ou em cursos cuja demanda é maior. Com o ProUni essa situação foi melhorada, e além disso o programa possibilita que instituições com fins lucrativos também participem, desde que atendam às exigências.

O programa foi elaborado em 2004 e institucionalizado em 13 de janeiro de 2005, pela Lei n.º 11.096 (BRASIL, 2005). Ele não visa o aumento das vagas no ensino superior, mas sim a ocupação de vagas disponibilizadas nas IES privadas pelas camadas desfavorecidas da sociedade. Apesar de no seu nome levar o termo “Universidade” ele se destina a todas as IES privadas, sendo elas Faculdades, Faculdade de Tecnologia, Faculdades Integradas, Institutos Superiores, Centros Universitários e Universidades.

Esse programa é destinado a estudantes egressos do ensino médio, público ou privado com bolsa de ensino integral, que não possuam graduação, de famílias com renda máxima de até três salários mínimos por pessoa. Além disso, o estudante pode atender a um dos seguintes requisitos: ser deficiente ou, para cursos de licenciatura, ser professor da rede pública. Para se candidatar a essas bolsas, o estudante precisa ter realizado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), obter a nota mínima de 450 pontos na média das cinco notas obtidas nas provas e não zerar na redação. Esse programa também reserva cotas a negros e indígenas.

A utilização do ENEM como nota de corte para os beneficiários do programa pode estar fazendo com que esse exame não cumpra uma de suas principais funções, a de avaliar a real situação das escolas no Brasil. Para melhorar o resultado individual, muitos alunos realizam cursos preparatórios para tentar obter notas mais altas. De acordo com dados do INEP, o ProUni influenciou na adesão

dos estudantes ao ENEM, pois em 2004, quando na data de realização do exame ainda não estava efetivado o ProUni, 1.030.010 concluintes do ensino médio realizaram o exame. Já no ano de 2005, quando o resultado do ENEM passou a ser exigido para concorrer a uma vaga no ProUni, 2.191.056 concluintes do ensino médio realizaram a prova. Esse número continua crescendo a cada ano e está diretamente ligado com a crescente procura pelo ProUni.

Os alunos beneficiados pelo ProUni podem receber bolsas de estudo integrais ou parciais (100% ou 50%) em instituições de ensino superior privadas. As bolsas integrais atendem estudantes que possuem renda familiar de até um salário mínimo e meio por pessoa, já as bolsas parciais de 50% atendem estudantes que possuam renda familiar de até três salários mínimos por pessoa. Segundo dados do Sisprouni, 70% das bolsas ofertadas são do tipo integral, e 30% do tipo parcial. Para atender melhor aqueles alunos que foram contemplados com a bolsa parcial do ProUni de 50%, o governo possibilita o financiamento dos outros 50% por meio do FIES.

Além de passar pelo critério de seleção, para se manter no programa, o aluno precisa ter um bom aproveitamento acadêmico. Em cada período letivo o estudante precisa ter 75% de aprovação nas disciplinas. Caso esse índice não seja atingido ele pode recorrer uma vez à coordenação local do ProUni e se a coordenação julgar a justificativa procedente ele pode continuar com o benefício. Porém esse recurso pode ser solicitado apenas uma única vez.

Ao se preocupar com a qualidade dos cursos que ofertam bolsas pelo ProUni, em 2007, através da Lei nº 11.509, o governo instituiu que cursos com duas avaliações consecutivas abaixo dos padrões devem ser desvinculados do programa. Essa avaliação inclui o ENADE e as avaliações *in loco* das instituições.

O ProUni como política pública caracteriza-se por uma política de distribuição indireta de renda. Como já citado anteriormente, as políticas distributivas possuem objetivos pontuais, são financiadas pela sociedade como um todo, por meio do orçamento público, e em geral beneficiam os grupos de baixa renda.

Em uma análise superficial desse programa, pode-se entender que o objetivo do governo é possibilitar o acesso de pessoas de baixa renda, ou daqueles que não conseguiram ingressar em instituições públicas, ao ensino superior, e com isso elevar o nível de escolarização dos brasileiros. Porém esse programa vai muito além de beneficiar a população de baixa renda, beneficia as IES privadas no sentido

de ocupação das vagas ociosas. Segundo Carvalho (2006, p. 995), esse programa, além de democratizar o acesso ao ensino superior, foi criado também “[...] em benefício da recuperação financeira das instituições particulares endividadas e com alto grau de desistência e de inadimplência”.

Nesse programa, os impostos devidos pelas IES são trocados por vagas em cursos ofertadas a estudantes de baixa renda. Ao participarem desse programa, as instituições de ensino ficam isentas de alguns impostos e incentivos fiscais. A isenção abrange os seguintes tributos de acordo com a Lei nº 11.096/2005, art. 8º: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. Ou seja, o programa é financiado com recursos diretos do governo federal. Para Ristoff (2006, p. 44), “[o] ProUni dá ao aluno uma bolsa do governo federal para estudar em instituições privadas participantes do programa. A vaga é, portanto, pública, já que é sustentada com recursos advindos da renúncia fiscal”.

A política do governo em compensar as instituições pelo fornecimento dessas bolsas é objeto de muitas críticas, pois o governo deixa de arrecadar impostos e isso acaba diminuindo os valores que são utilizados para investimento na educação pública. Outra crítica a esse programa se refere às IES privadas ofertarem um número muito maior de vagas no ensino superior do que a demanda por esse nível de ensino.

Para Mancebo (2004, p. 86), esse programa promove a privatização do ensino e não soluciona a distribuição desigual dos recursos da educação: A alocação dos estudantes pobres nas instituições particulares cristalizará mais ainda a dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar. Isso destinará escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas e escolas academicamente mais fracas, salvo exceções, para os pobres (MANCEBO, 2004, p. 86).

Na criação desse programa, vários deputados e senadores alertavam o governo com relação aos custos desse programa e a privatização do ensino. A então deputada Luciana Genro, do PSOL do Rio Grande do Sul, em um discurso afirmou que: “Se o governo acabasse com a ‘pilarantropia’ e cobrasse impostos das faculdades privadas já poderia dobrar as vagas nas públicas.” Porém, segundo Ristoff (2006, p.44), “[o]a contrário do que imaginavam os seus críticos, o montante

da renúncia fiscal fica em torno de 250 milhões de reais/ano e não os bilhões imaginados capazes de revitalizar a universidade pública.”

Para Jacir Venturi, representante do Sindicato das Escolas Particulares do Paraná (Sinepe-PR), em uma entrevista para o Jornal Gazeta do Povo (2014), esse investimento é vantajoso, pois “[a]s escolas deixam de pagar certos tributos, mas, por outro lado, o custo por aluno para o governo federal fica em R\$ 300. Se o governo fosse arcar com todos os custos em uma instituição pública, o valor seria de pelo menos R\$ 2,7 mil por vaga”.

Apesar de se considerar uma renúncia fiscal, a princípio com baixos valores, se comparado aos benefícios, logo nos dois primeiros anos desse programa se nota, segundo dados oficiais do Sisprouni, números bem discrepantes entre a renúncia fiscal e a quantidade de vagas oferecidas. Em 2005, primeiro ano do programa, quando foram ofertadas 112.275 vagas a renúncia fiscal do governo foi de 106,7 milhões, no ano seguinte foram ofertadas 138.668 vagas, e a renúncia fiscal foi de 265,7 milhões. Esse dado mostra que do ano de 2005 para o ano de 2006 houve um aumento de 26.393 vagas no programa e de 159,0 milhões em renúncia fiscal, ou seja, o valor referente à renúncia fiscal aumentou 149% enquanto o número de vagas aumentou 23%. Isso não condiz com um aumento proporcional entre a renúncia fiscal e o aumento de vagas.

Ainda com relação à renúncia fiscal, apesar de as instituições credenciadas no programa serem isentas de alguns impostos, ainda existem contribuições que as instituições devem pagar. Até o ano de 2012, o pagamento desses tributos não estava sendo fiscalizado pelo programa. Porém, no ano de 2013, os dados da receita federal passaram a ser confrontados, levando 267 instituições, nesse mesmo ano, ao descredenciamento, e o programa deixou de oferecer no ano seguinte, por esse motivo, 11,7 mil bolsas.

Com a intenção de aperfeiçoar constantemente o programa, em 30 de janeiro de 2006, o Governo criou a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos (CONAP), por meio da Portaria 301. Depois foi alterada pela Portaria 874, de 10 de setembro de 2007, e mais tarde pela Portaria 429, de 02 de abril de 2008, que se encontrava vigente no período desta dissertação. De acordo com o Art. 1º, parágrafo único, a CONAP possui 5 atribuições, são elas: Exercer o acompanhamento e o controle social dos procedimentos operacionais de concessão de bolsas do ProUni, visando ao seu

aperfeiçoamento e à sua consolidação; Interagir com a sociedade civil, recebendo queixas, denúncias, críticas e sugestões para apresentação à Secretaria de Educação Superior (SESu); Propor diretrizes para organização de comissões de acompanhamento local; Elaborar seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; e Realizar reuniões ordinárias e extraordinárias.

Os membros dessa comissão formam um total de 12 representantes, são eles: dois representantes do corpo discente das instituições privadas de ensino superior, sendo pelo menos um deles bolsista do ProUni II; um representante dos estudantes do ensino médio público; dois representantes do corpo docente das instituições privadas de ensino superior; dois representantes dos dirigentes das instituições privadas de ensino superior; dois representantes da sociedade civil; dois representantes do Ministério da Educação; e um representante das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

Essa comissão se reúne de 4 a 6 vezes por ano para realizar o acompanhamento e discussão dessa política pública. As atas das reuniões dessa comissão estão todas disponíveis no Portal do ProUni, na *internet*. Essa não é a única comissão instituída, além dela existem as comissões locais, que são instituídas em cada IES, que participa do ProUni. As discussões realizadas nas comissões locais são levadas para a CONAP, essa interação tem o objetivo de aperfeiçoar constantemente o programa.

O ProUni teve um antecessor. No estado de Goiás desde 1999, através do Decreto nº 5.028, de 25 de março de 1999, e Lei nº 13.918, de 03 de outubro de 2001, existe um programa chamado Bolsa Universitária, que é administrado pela Organização das Voluntárias de Goiás. Mesmo sendo um programa no âmbito estadual, assim como o ProUni, esse programa proporciona bolsas em instituições privadas. A diferença é que nesse programa o aluno deve assinar um contrato se comprometendo a prestar serviços em órgãos públicos, entidades filantrópicas ou organizações não governamentais.

4.1.1 O PROUNI EM NÚMEROS

Primeiramente, analisando a quantidade de vagas ociosas no ensino superior privado no período de efetivação do ProUni. Porém antes dessa análise precisa-se notar que, segundo Ristoff (2006, p. 44), “[e]m 2003, pela primeira vez na

história do País, tivemos mais vagas na educação superior do que concluintes do ensino médio”. Dados do INEP (Censo da Educação Superior, 2004 p.36) revelaram que em 2004 (antes do ProUni) o percentual de vagas não preenchidas em IES privadas era de 49,5%. Nesse ano essas instituições ofereciam um total de 2.011.929 vagas, como demonstrado na tabela 4. Pode-se assim perceber que apenas políticas de expansão de vagas não iriam gerar os resultados desejados pelo governo, sendo assim o ProUni é uma política que vem ao encontro com essa realidade.

TABELA 4: COMPARATIVO VAGAS OFERECIDAS/OCIOSAS 2004 a 2008

Ano	Quantidade de Vagas oferecidas	Quantidade de vagas ociosas	Porcentagem de vagas ociosas em relação as vagas oferecidas.
2004	2.011.929	996.061	49,50%
2005	2.122.619	1.014.019	47,77%
2006	2.298.493	1.147.391	49,91%
2007	2.494.682	1.311.218	52,56%
2008	2.641.099	1.442.593	54,62%

FONTE: BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 27 jan. 2016. ADAPTADO PELA AUTORA.

Analisando os dados da Tabela 4, verifica-se que o último censo apresentou dados relevantes, pois entre os anos de 2004 a 2008 a quantidade de vagas ociosas aumentou. Claro que isso não era o esperado, pois com o aumento dos programas de acesso ao ensino superior esperava-se que ocorresse uma redução desse percentual. A quantidade de vagas ofertadas pelas IES privadas aumentou nesse período 31,2%, e a quantidade de vagas ociosas aumento 5,12%.

No primeiro ano do programa ocorreu uma redução de 1,73% nas vagas ociosas, porém nos anos seguintes até 2008 tem-se um aumento dessas vagas. Comparando a Tabela 4 com o gráfico 5, percebe-se que nesse período, quanto mais investimento do governo, mais as IES privadas aumentaram o número de vagas no ensino superior.

Agora quanto ao período de 2009 a 2013 (Tabela 5) foi escolhido analisar esse período separadamente, porque diferentemente do período anterior os dados não seguem um comportamento linear.

TABELA 5: COMPARATIVO VAGAS OFERECIDAS/OCIOSAS 2009 a 2013

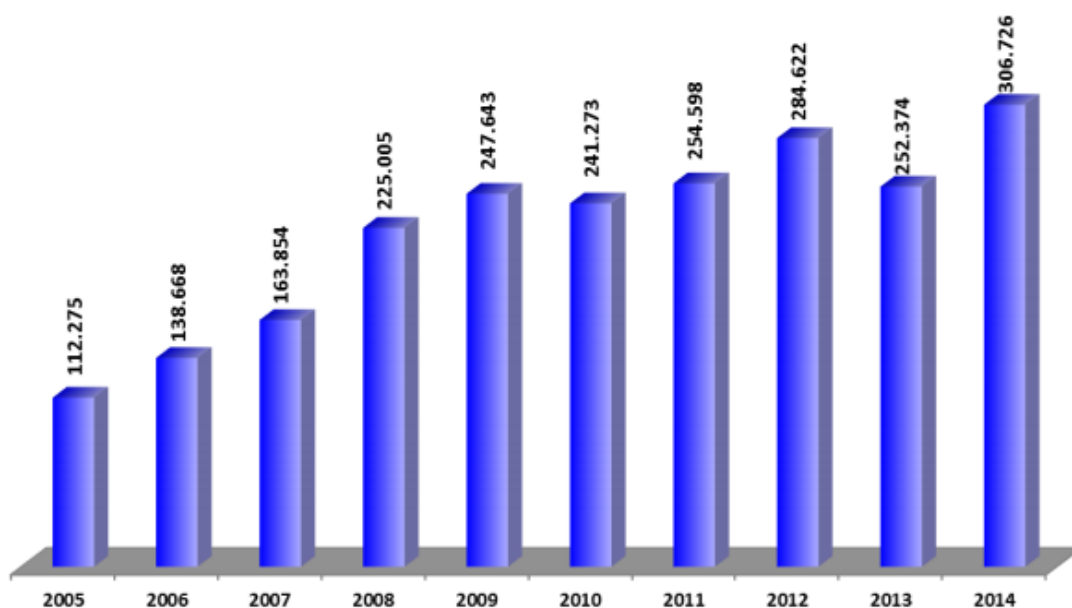
Ano	Quantidade de Vagas oferecidas	Quantidade de vagas ociosas	Porcentagem de vagas ociosas em relação as vagas oferecidas.
2009	2.770.797	1.417.318	51,15%
2010	2.674.855	1.308.664	48,92%
2011	3.921.942	2.065.927	52,68%
2012	4.043.096	1.843.904	45,61%
2013	4.490.168	2.279.064	50,76%

FONTE: BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 27 jan. 2016. ADAPTADO PELA AUTORA.

Observa-se nos dados da tabela 5 que, no ano de 2009, ocorreu uma diminuição das vagas ociosas se comparado com o ano anterior. No ano de 2010, a quantidade de vagas ociosas novamente subiu, já em 2011 pode-se notar novamente uma queda expressiva e logo no ano seguinte em 2012 um grande aumento do número de vagas ociosas, e novamente uma queda em 2013.

Ao comparar a tabela 5 com o gráfico 5, nota-se que essa flutuação também ocorre no número de vagas ofertadas pelo ProUni, porém nesse período de 2009 até 2013, não necessariamente existe uma relação entre o aumento das vagas do ProUni e o número de vagas ofertadas pelas IES privadas.

GRÁFICO 7: PROUNI BOLSAS OFERTADAS POR ANO



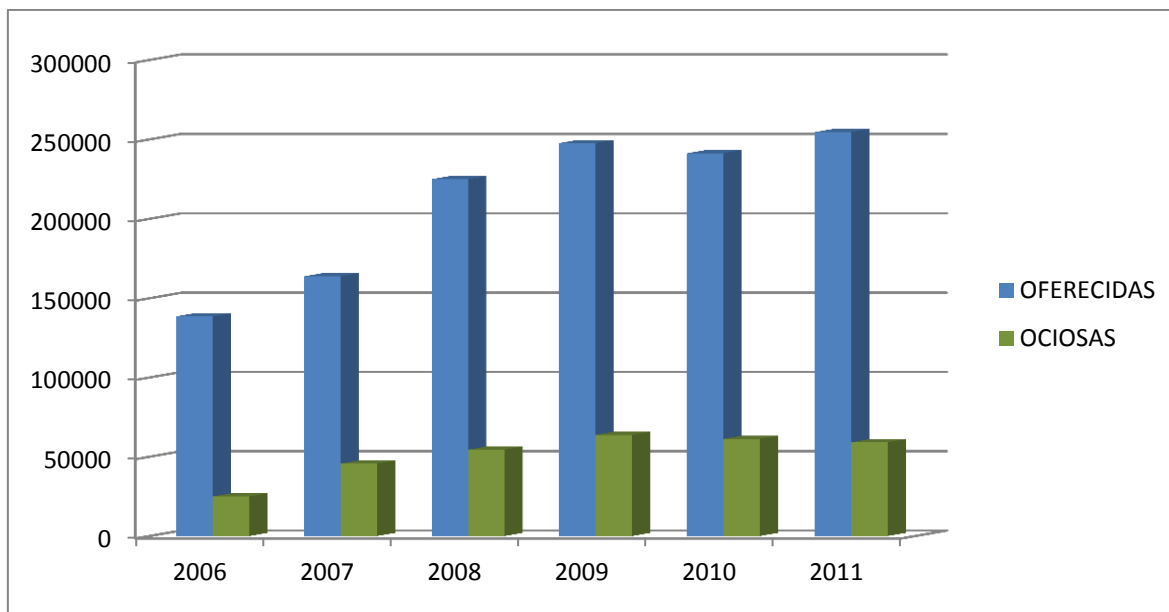
FONTE: BRASIL, ProUni, DIPONÍVEL EM <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>, ACESSO EM 14 JAN. 2016.

Apesar do constante aumento no número de vagas do ProUni, ainda muitos candidatos deixam de ser atendidos. Em 2014, das 306.726 vagas ofertadas, 161.625 foram disponibilizadas no primeiro semestre, sendo que nessa edição tiveram 1.259.285 candidatos inscritos, ou seja, a concorrência nessa edição foi de aproximadamente 7,8 por vaga.

Mesmo com a quantidade de inscritos muito superior à quantidade de vagas ofertadas, de acordo com Máximo (2012), para o Jornal Valor Econômico, “[e]ntre 2005 e o início de 2012, o Prouni ofertou 1,043 milhão de bolsas, das quais 518,6 mil foram utilizadas”. De acordo com Nwabasili (2014), do portal R7, as “Bolsas não utilizadas do ProUni custaram R\$ 1 bilhão aos cofres públicos em 4 anos”. Para resolver essa situação, em 2011 o MEC alterou a legislação com relação as bolsas oferecidas, porém somente em 2013 essas novas regras efetivamente entraram em vigor.

Antes da alteração, as IES privadas recebiam a isenção fiscal apenas por aderir ao programa e disponibilizar as bolsas. Após a alteração, o valor referente à isenção leva em conta as bolsas preenchidas e não mais a quantidade de bolsas ofertadas. Infelizmente, a taxa de bolsas não ocupadas é grande. Apesar de em todas as edições do ProUni o número de candidatos ser acima do número de vagas, muitas bolsas não são ocupadas. A seguir será verificada a quantidade de vagas oferecidas e a quantidade de vagas ocupadas entre os anos de 2006 e 2011.

GRÁFICO 8: VAGAS OFERECIDAS/OCIOSAS PROUNI 2006-2011



ANO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
VAGAS OFERECIDAS	138.668	163.854	225.005	247.693	241.273	254.598
VAGAS OCIOSAS	24.987	45.676	54.530	63.780	61.269	59.104
% DE VAGAS OCIOSAS	18,02%	27,88%	24,23%	25,75%	25,39%	23,21%

FONTE: Relatório TCU, disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928464122E93>. Acesso 18 jan. 2016.

A ociosidade das bolsas ocorre devido a diversos fatores, entre eles os candidatos que após selecionados não conseguem comprovar os dados referentes à renda mensal. Outro problema é a distribuição das vagas ofertadas, muitas vagas não são de interesse dos candidatos, a maioria delas em ensino à distância (EAD). Tem-se também a própria exigência do programa, que para concorrer a uma vaga é preciso estudar todo o ensino médio em escola pública, ou privada como bolsista integral e ter nota mínima de 450 pontos no ENEM. Essa nota é considerada entre mediana e boa.

A média dos alunos das escolas públicas no ENEM 2014 foi de 518,3, e, apesar de a exigência do ProUni estar abaixo da média do ENEM, muitos alunos que poderiam ser candidatos a esse programa não atingem essa pontuação. Esse cálculo de média considera as escolas federal que possuem no total a maior média entre as escolas brasileiras. Considerando apenas as médias na categoria administrativa estadual e municipal esse valor cai para 481,51, o que é um valor bem próximo do exigido pelo ProUni.

Os estudantes que se candidatam no ProUni podem também se candidatar a vagas em universidades públicas pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU). Como os dois programas utilizam a nota do ENEM para a seleção, ocorre que muitas vezes os candidatos são selecionados nos dois processos seletivos. Como o ProUni não permite que o aluno efetue um curso em uma universidade privada e um curso em uma universidade federal, o candidato deve optar por uma das duas. Via de regra os candidatos optam pelas universidades públicas, por possuírem melhores avaliações que as privadas, e essa escolha contribui para as vagas ficarem ociosas.

Outro fator que leva os candidatos a desistirem da vaga do ProUni são as bolsas parciais. Candidatos que são selecionados para as bolsas de 50% muitas vezes não possuem condições de arcar com a parcela restante, sendo, por isso, que essa modalidade de bolsas é a que possui maior número de desistência. Nesse último caso, para tentar sanar esse problema o governo passou a permitir que os 50% sejam financiados através do FIES.

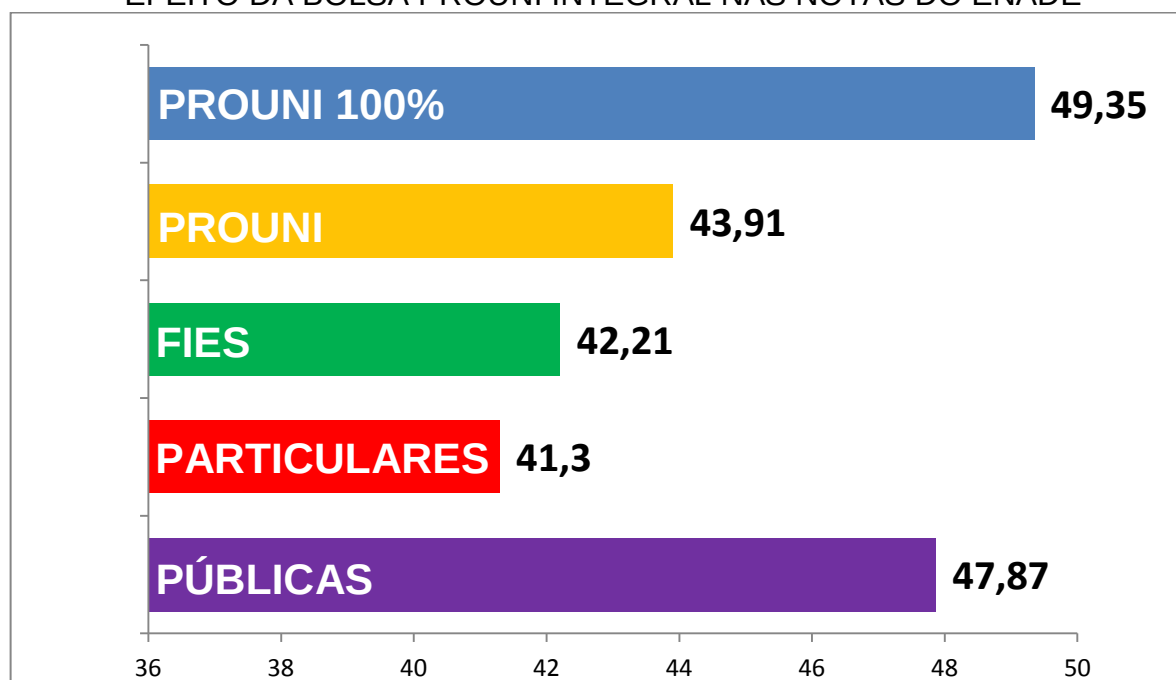
Para minimizar a ociosidade de vagas do programa o governo instituiu chamadas complementares e listas de espera para as bolsas. Mesmo com essas ações, como podemos ver no gráfico 8, ainda sobram bolsas nesse programa, sendo preciso ainda um maior esforço do governo para o preenchimento dessas vagas.

4.1.2 O PROUNI E AS NOTAS DO ENADE

Esse programa também traz números interessantes com relação ao aproveitamento acadêmico dos bolsistas. No ENADE, segundo pesquisas efetuadas pela Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES), as notas dos alunos beneficiados pelo programa são superiores às notas dos não beneficiados e inclusive são superiores às notas dos alunos das IES federais.

O gráfico 9 traz um comparativo das notas do ENADE, nos anos de 2010, 2011 e 2012.

GRÁFICO 9: ALUNOS DE IES PÚBLICAS X ALUNOS DE IES PRIVADAS E O EFEITO DA BOLSA PROUNI INTEGRAL NAS NOTAS DO ENADE



FONTE: ABRAES, DISPONÍVEL EM <<http://www.anup.com.br/portal/pagina/index/id/30/secao/2>>. ACESSO EM 14 JAN. 2016, (ADAPTADP PELA AUTORA)

O gráfico 9 compara os alunos beneficiados pelo ProUni com bolsa de 100% com os alunos com bolsas parciais, alunos beneficiários do FIES, demais alunos das instituições privadas e alunos das instituições públicas. Pode-se verificar que as notas do ENADE dos alunos beneficiados com bolsa de 100% do ProUni são dos alunos que possuem as maiores notas.

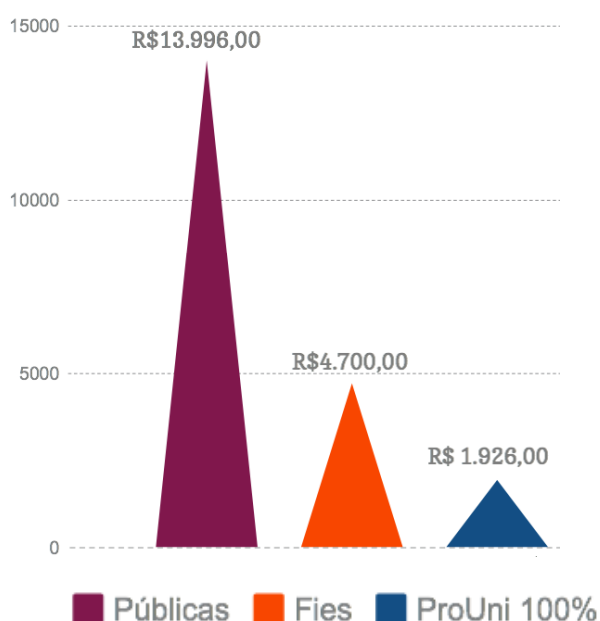
Essa pesquisa revela também que, apesar de os alunos beneficiados pelo ProUni serem de baixa renda e provenientes do ensino médio público, possuem um alto grau de aproveitamento no ensino superior.

Referente a essa pesquisa, precisa-se fazer uma observação importante: ela foi realizada por uma instituição que representa alguns dos maiores grupos educacionais privados do país, entre eles estão Anima, Devry, Estácio, Laureate e Kroton. E por esse motivo pode ser que seus dados reflitam dados que beneficiem o ensino privado em detrimento do ensino público.

4.1.3 CUSTO ALUNO

O mesmo estudo realizado por essa associação levantou dados com relação ao custo do aluno beneficiado pelos programas ProUni e FIES e o custo do aluno em uma instituição federal de ensino. Os dados apresentados foram:

GRÁFICO 10: CUSTO POR ALUNO/ANO EM R\$



FONTE: ABRAES, DISPONÍVEL EM <<http://www.anup.com.br/portal/pagina/index/id/30/secao/2>>. ACESSO EM 14 JAN. 2016, (ADAPTADP PELA AUTORA)

Os dados apresentados mostram que um aluno com bolsa integral do ProUni custa 86% menos que um aluno de uma instituição pública. De acordo com os dados levantados por essa pesquisa a forma mais eficiente e mais barata de investimento no ensino superior é através do ProUni.

A pesquisa realizada pela ABRAES (2015) aponta para uma perspectiva, apresentada pela efetivação do neoliberalismo, que visa desqualificar o ensino público em detrimento do privado. Não considera toda a estrutura de produção de conhecimento resultante de investimento em pesquisa, que se efetiva também como formação do aluno em laboratórios e núcleos de pesquisa, trabalho que as instituições privadas não assumem.

A ABRAES (2015) defende os investimentos do governo no ProUni, inclusive salienta que o investimento no ProUni traz mais resultados do que o investimento em instituições públicas, segundo eles:

[...] o ensino oferecido pela universidade pública, se comparado ao Prouni, é pouco eficiente e concentrador de renda. O custo por aluno de uma vaga de universidade pública é substancialmente superior, e apresenta impacto menor no resultado dos alunos, se comparado ao Prouni. (ABRAES, 2015)

Precisamos considerar que, segundo a própria pesquisa da ABRAES (2015), “[a] quantificação do custo por aluno utiliza informações relativas ao gasto público em cada programa, rateado pelo número de alunos engajados em cada um”. Porém essa comparação acaba não sendo igualitária, pois o custo do aluno considerado para a instituição privada leva em conta basicamente o custo da mensalidade. Já com relação ao custo do aluno na instituição pública leva em conta todo o orçamento da instituição pública.

De acordo com Helene (2010), boa parte dos custos do orçamento da USP provém de gastos com pagamento de aposentadorias, que entram na divisão do gasto público rateado pelo número de alunos. Porém, no caso das instituições privadas, esse gasto não entra no custo do aluno, pois esses custos são cobertos pelos órgãos da previdência.

Além do custo das aposentadorias, as instituições públicas contam com programas de apoio à permanência do aluno na instituição, como a bolsa permanência, os auxílios a moradia e a alimentação. Nesse custo também são adicionadas as despesas com a pesquisa e serviços prestados à população em geral, como hospitais, hospitais universitários e atividades relacionadas com a cultura.

A pesquisa realizada por Helene (2010) divide os cursos de graduação em três grandes grupos. O primeiro se refere a cursos que possuem laboratórios, porém esses são de fácil manutenção, como matemática, estatística, cursos da área da educação, economia, administração e contabilidade. O segundo grupo se refere a cursos que possuem laboratórios complexos; são exemplos dele os cursos de física e de química. E por último o terceiro grupo que inclui cursos que possuem laboratórios complexos e seres vivos, como é o caso de medicina, farmácia e odontologia.

Os resultados da pesquisa revelaram que o custo por aluno no primeiro grupo é de aproximadamente R\$ 780,00, no segundo grupo R\$ 1.770,00 e no terceiro grupo R\$ 3.300,00. Os valores revelados por essa pesquisa se aproximam dos valores cobrados por instituições privadas no mesmo ano que a pesquisa foi realizada.

4.1.4 O PROUNI E A DESIGUALDADE SOCIAL

Ao oferecer cotas para afrodescendentes, indígenas e deficientes, o ProUni também se encaixa como uma política afirmativa. Para Vilas-Bôas (2003, p 29), ações afirmativas são “[m]edidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo Estado, de forma compulsória ou espontânea, com fim específico de eliminar as desigualdades”.

Apesar dos esforços do Governo Federal, com o ProUni, de reduzir as desigualdades sociais, no ensino superior ainda existe o predomínio de brancos residentes na região sul-sudeste. De acordo com dados do Sisprouni de 06/01/2015 as 1.217.179, bolsas do ProUni estavam divididas por raça (tabela 6) e por região (tabela 7) da seguinte forma:

TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO POR RAÇA

Distribuição por raça (Quantidade bolsas ProUni)	
Branca	686.189
Parda	570.899
Preta	188.340
Amarela	26.559
Indígena	1.887
Não informada	23.351
TOTAL	1.497.225

FONTE: BRASIL, SISPROUNI, 2015.

TABELA 7: DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO

Distribuição por região (Porcentagem bolsas ProUni)	
Sudeste	50 %
Sul	19 %
Nordeste	15 %
Centro-Oeste	10 %
Norte	6 %

FONTE: BRASIL, SISPROUNI, 2015.

Esses números não devem ser analisados isoladamente, pois um estado é mais populoso que outro, temos por exemplo o Sudeste que é a região brasileira com maior população. Segundo dados do IBGE, em 2010 a região sudeste possuía 42,1% da população brasileira, seguida da região Nordeste com 27,8%, Sul com 14,4%, Norte com 8,3% e Centro-Oeste com 7,4%.

Ao pensar no ProUni como uma política para a redução das vagas ociosas nas IES privadas, pode-se caracterizá-lo apenas como uma política neoliberal e não como um política de democratização do acesso ao ensino superior. A visão do ProUni entre os diversos grupos da sociedade é bem distinta. Se para os empresários da educação essa política veio “salvar” as IES privadas para os beneficiários do programa ela é uma oportunidade, uma chance única de cursar o nível superior, em que jamais antes desse programa poderia se ter essa condição.

Apesar de descrito no programa que um dos seus objetivos é a redução da desigualdade social, uma pesquisa realizada por Wistubae e Kafrouni, ambos pertencentes à Universidade Tuiuti do Paraná, em 2014, aponta que os beneficiários do programa veem essa política como uma oportunidade e não como um direito. “O programa é entendido como uma oportunidade concedida pelo Estado e não como um direito a ser garantido pelo Estado e exercido pelos cidadãos” (2014 p.209). Outro dado relevante da pesquisa é que foi constatado que “[e]m nenhum momento durante a fala dos entrevistados relaciona-se educação e mudança de classe ou o processo de diminuição da exclusão social e educacional através do ProUni [...]” (2014 p.205).

4.1.5 PROUNI E A PERMANÊNCIA

As políticas do governo não podem somente ser voltadas a garantir acesso ao ensino superior, é preciso garantir também a permanência. Carvalho (2006, p. 994) levanta a questão de que esse programa não é suficiente para manter a camada mais pobre da população no ensino superior, porque, segundo ela, não é necessário apenas a gratuidade parcial ou integral, essa população também necessita de “[...] condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer, como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários e bolsas de trabalho e pesquisa” (CARVALHO, 2006 p. 994). Ou seja, o ProUni, como uma política isolada de acesso ao ensino superior, não resolve o problema.

Uma das soluções apontadas por Carvalho (2006, p. 994) para resolver esse problema é a bolsa permanência. Essa bolsa possui, desde o ano de 2013, o valor de R\$400,00, sendo destinadas para alunos de IES públicas e privadas. No caso das IES privadas os alunos devem ser beneficiários do ProUni com bolsa integral

(100%), matriculados em cursos presenciais e com carga horária mínima de 6 horas. Essa é a única bolsa que o estudante de IES privadas possuem; as instituições públicas possuem ainda outros auxílios, como por exemplo auxílio alimentação e moradia.

Um dos grandes problemas desse auxílio é que ele é exclusivo para cursos em turno integral (pelo menos 6 horas aulas por dia). Esse é um dos motivos que levam, segundo dados do ProUni, em 2008, apenas 2% do total de beneficiados do ProUni a serem também beneficiados pela bolsa permanência.

Outra medida tomada, visando a permanência e o aperfeiçoamento dos alunos beneficiários do ProUni, foi, em 2013, a possibilidade de os alunos se candidatarem no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID). Nesse mesmo ano, o governo disponibilizou 10 mil bolsas específicas para alunos beneficiados pelo ProUni.

O PIBID foi criado em 2007 e possui uma bolsa mensal de R\$400,00. Entre vários objetivos do programa se destacam a formação inicial dos professores ainda estudantes dos cursos de licenciatura, a formação continuada dos professores da rede pública de ensino e a elevação da qualidade do ensino público.

A inclusão dos alunos do ProUni no PIBID é muito importante, visto que segundo dados da Capes (2013, p. 32) “[...] 70% dos professores são oriundos de instituições privadas”. Infelizmente ainda é baixo o número de alunos beneficiados por esse programa. Um dos motivos é que para participar do programa é necessária uma dedicação mínima de oito horas semanais às atividades do projeto, o que para alunos da classe trabalhadora muitas vezes não é possível.

O PIBID é atualmente um dos mais importantes e completos programas de formação de professores no Brasil, pois atende uma reivindicação histórica de aproximação da academia com a escola básica. Essa aproximação se dá através do envolvimento dos professores universitários, dos professores da educação básica e dos alunos Bolsistas de Iniciação à Docência. Através de um trabalho em conjunto eles levam para as escolas parceiras novas possibilidades de ensino-aprendizagem.

O PIBID possui a característica de um programa de permanência muito importante na área da educação, visto os grandes índices de evasão dos alunos nesses cursos. Além disso, o que destaca o PIBID dos outros programas é que ele possui também uma vertente formativa, que possibilita a inserção do licenciando em

seu futuro local de atuação profissional. E também traz para as escolas parceiras a possibilidade da melhoria do desempenho escolar dos alunos.

Outro destaque desse programa é que, para ser bolsista, nenhum dos envolvidos, alunos, professores da rede e professores das IES precisam realizar comprovação de renda. Além disso no caso dos alunos também não é necessário comprovação de rendimento acadêmico. A comprovação de renda e de desempenho acadêmico é exigida em outros programas, como por exemplo na bolsa permanência.

Até junho de 2016 o PIBID era um programa da CAPES, sendo assim sofria alterações por meio de editais e essa era uma grande fragilidade do programa. Defensores desse programa lutam para que ele passe a ser uma ação permanente da CAPES, prevista em Lei.

Também com o intuito de firmar a permanência dos alunos beneficiados por esse programa, em 2007 o MEC firmou uma parceria com a Caixa Econômica Federal para disponibilização de vagas de estágios para beneficiados do programa. Podem participar da seleção alunos que estão cursando a partir do 3º semestre para os cursos com duração de 3 anos e a partir do 5º semestre para os cursos com duração de 4 ou 5 anos.

Infelizmente, essas ações para a permanência dos alunos não atingem todos os alunos beneficiados pelo programa, o que acaba causando a evasão desses alunos dos cursos por falta de condições financeira para se manter. Mesmo com essa situação ainda a taxa de evasão dos alunos beneficiários do ProUni é 11%, uma taxa consideravelmente menor do que os não beneficiários que chega a ser de 47%.

4.2 FIES

O FIES é um financiamento destinado a estudantes matriculados no sistema de ensino superior não gratuito, na modalidade presencial com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. A partir do ano de 2015, para se candidatar a esse programa também era necessário ter realizado o ENEM, obtendo nota mínima de 450 pontos e não ter zerado na redação, além de renda familiar mensal bruta per capita igual ou inferior a dois salários mínimos e meio.

Modelos de financiamentos semelhantes ao FIES existem em vários países. Podemos considerar o FIES como sendo um financiamento com recursos públicos de vagas em instituições privadas. Foi criado em 1999 por meio da Medida Provisória nº 1.865-4, substituindo o antigo crédito educativo, e convertido na Lei nº 10.260 em 12 de Julho de 2001.

No quadro a seguir, tem-se uma demonstração de como funciona esse financiamento, trazendo as definições de fase de utilização, fase de carência e fase de amortização.

FIGURA 5: QUADRO DE CONDIÇÕES DO FIES

CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO ¹⁷
Fase de utilização: Durante o período de duração do curso, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento.
Fase de carência: Após a conclusão do curso, o estudante terá 18 (dezoito) meses de carência para recompor seu orçamento. Nesse período, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento.
Fase de amortização: Encerrado o período de carência, o saldo devedor do estudante será parcelado em até 3 (três) vezes o período financiado da duração regular do curso

FONTE: BRASIL, DISPONÍVEL EM <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>> ACESSO EM 20 JAN. 2016.

Para ficar mais claro como é para o estudante do ensino superior esse financiamento, segue um exemplo também extraído do Portal do FIES, que abrange dados dos valores que o estudante irá desembolsar durante o curso, caso tenha optado pelo financiamento de todo o curso e esteja matriculado em um curso cuja duração é de 4 anos.

¹⁷ Novas condições de pagamento do FIES aos contratos firmados a partir do 2º semestre de 2015. Disponível em <http://sisfiesportal.mec.gov.br/condicoes.html>, acesso em 27 mar. 2016.

FIGURA 6: QUADRO DE EXEMPLO DO FINANCIAMENTO

EXEMPLO:
Um estudante que financiou todo o curso com duração de 4 anos:
Durante o curso: Pagamento trimestral de até R\$ 150,00.
Carência: Nos 18 meses após a conclusão do curso, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00.
Amortização: Ao final da carência, o saldo devedor do estudante será dividido em até 12 anos [3 x 4 anos (período financiado do curso)].

FONTE: BRASIL, DISPONÍVEL EM <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>> ACESSO EM 20 JAN. 2016.

Essa política pública, assim como o ProUni, é uma forma de o governo fomentar a expansão das universidades privadas. Porém, diferente do ProUni, em que os alunos recebem bolsas, nesse caso é um financiamento. Por isso então é preciso lembrar que esse financiamento não é de forma alguma um benefício, ou seja, o aluno mais tarde vai precisar efetuar o pagamento do valor devido.

Esse programa teve uma redução considerável na taxa de juros durante o período analisado por esta dissertação. Em 2006 a taxa que até então era de 9% foi reduzida para 6,5%. Os cursos de licenciatura nesse período foram beneficiados com uma taxa de 3,5%. Em 2009 todos os cursos passaram a ter taxa de juros de 3,5%. Em 2010, esse programa passou a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), garantindo assim novamente uma queda na taxa de juros cobrados, que passaram para 3,4% ao ano, assim representando no período de 2006 até 2010 uma redução de aproximadamente 62% na taxa de juros.

Com relação à modificação na taxa de juros, ela trouxe algumas consequências ruins também. A partir do momento em que a taxa de juros do FIES passou a ser abaixo da inflação, muitos alunos optaram por aderir a esse financiamento, mesmo não tendo a necessidade real. Pois passaram a investir esse dinheiro em aplicações mais rentáveis, como as de títulos do Tesouro, cujo rendimento pode variar em 12% ao ano. Ou seja, para alguns alunos, utilizar o FIES passou a ser rentável.

Outra mudança significativa nesse financiamento para o aluno foi o prazo de até 3 vezes o tempo de duração de seu curso para efetuar o pagamento do financiamento (anteriormente esse prazo era de 2 vezes o tempo do curso). Isso

significa que os cursos de Engenharia que possuem 5 anos, os alunos tem um prazo de financiamento de até 15 anos.

Após a conclusão do curso de graduação, os formandos em medicina podem obter 1% de desconto na dívida, por mês de trabalho. Isso caso optem por: trabalhar como médicos no programa Saúde da Família; integrar equipes que realizam atenção básica em populações quilombolas, indígenas e de assentamentos, cumprindo uma jornada de trabalho de 40 horas semanais; ou integrar equipes que realizem atenção básica em populações ribeirinhas, cumprindo jornada de trabalho de 32 horas semanais.

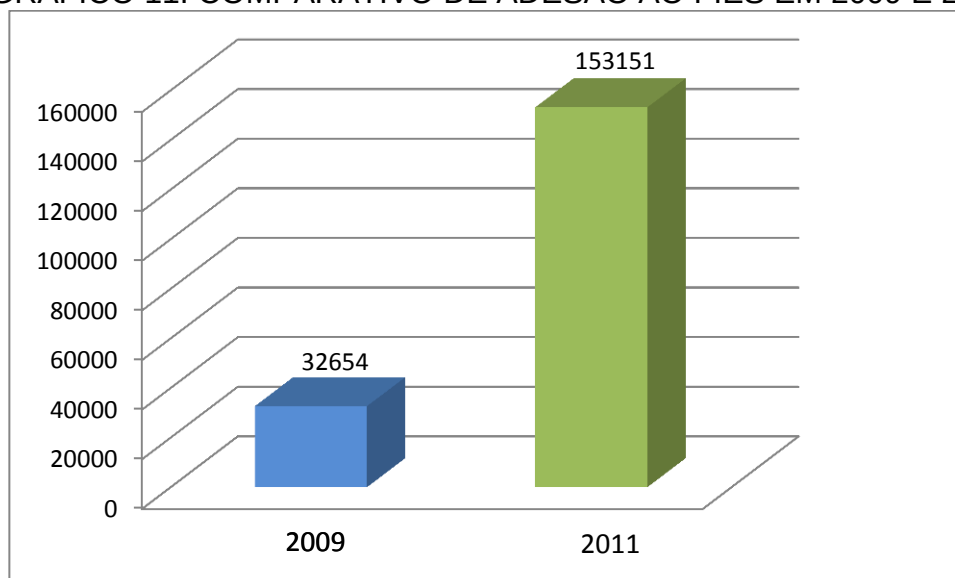
Com relação aos alunos de medicina, eles possuem ainda mais uma vantagem. Isso caso optem por realizar a residência médica em programas de residência médica credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica e em especialidades definidas pelo Ministério da Saúde como prioritárias. A vantagem é poder ter o período de carência para o pagamento estendido, por todo o período da residência.

Os estudantes de licenciatura também podem se beneficiar desse desconto, caso trabalhem na rede pública de educação básica. Caso o aluno da licenciatura já esteja exercendo a docência, ao ingressar no curso, ele poderá ter o desconto desde o início do curso.

Tanto para os estudantes de medicina como para os estudantes de licenciatura, o desconto somente é concedido a partir de um ano de trabalho interrupto. Todos os anos o estudante deve solicitar esse abatimento entre os meses de janeiro e fevereiro.

Essas alterações modificaram consideravelmente o número de adesões a esse financiamento. De acordo com os dados do Relatório de Gestão do Fies exercício 2012, no ano de 2009, a quantidade de estudantes que aderiram a esse programa foi de 32.654. No ano de 2011, após as modificações implementadas pela Lei 12.202/10, esse número foi de 153.151 estudantes. Analisando esses dados, de acordo com o gráfico a seguir, percebe-se que esse número cresceu consideravelmente.

GRÁFICO 11: COMPARATIVO DE ADESÃO AO FIES EM 2009 E 2011

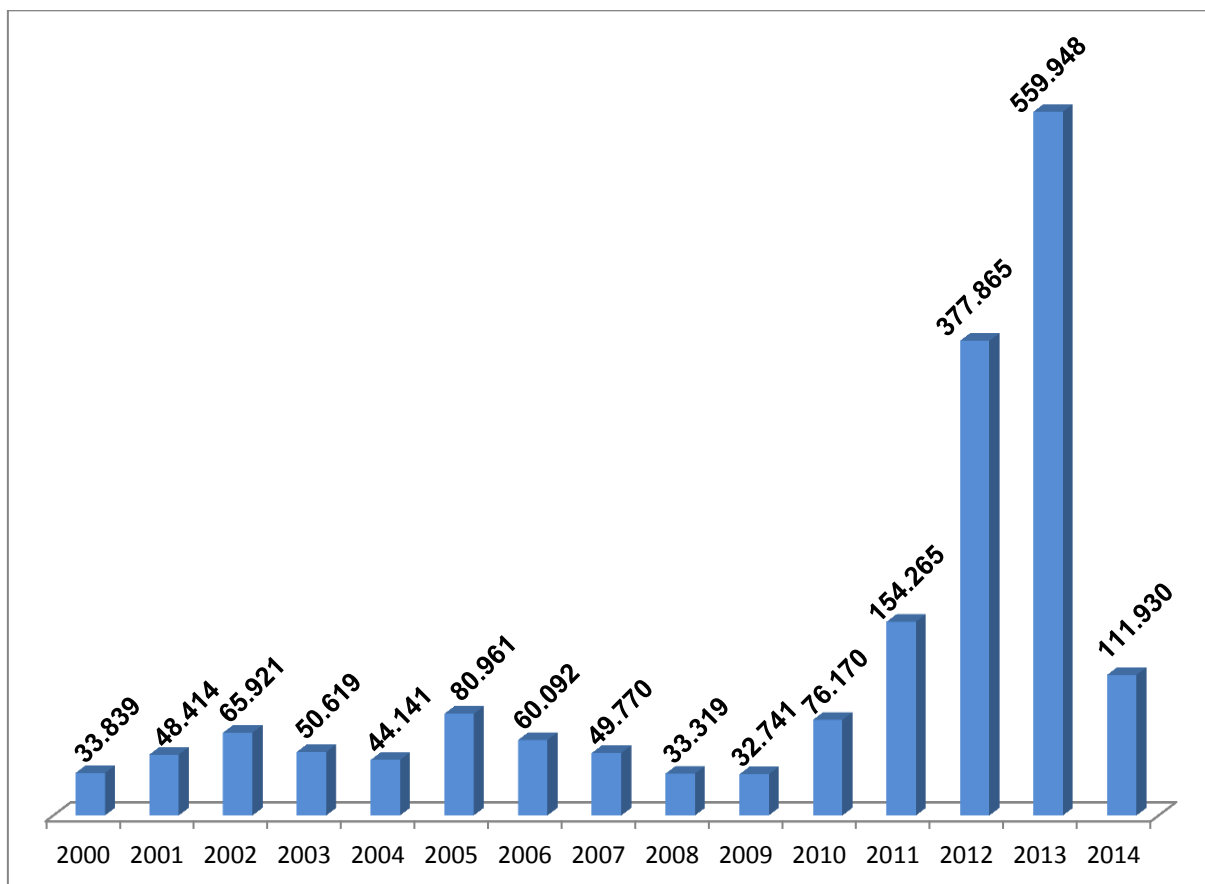


FONTE: BRASIL, RELATÓRIO DE GESTÃO DO FIES EXERCÍCIO, 2012 (ADAPTADO PELA AUTORA).

Através dos números apresentados no gráfico 11, notar-se que realmente as mudanças adotadas pelo governo surtiram efeito na quantidade de alunos beneficiados por esse programa.

A seguir temos um gráfico que demonstra a evolução do número de contratos firmados pelo FIES entre os anos de 2000 (antes do governo do PT) a 2014. Percebe-se que existe uma pequena diferença de dados, nos anos de 2009 e 2011 comparando com os dados do Relatório de Gestão do FIES exercício 2012. No relatório tem-se o valor de 32.654 para o ano de 2009 e nos dados da plataforma de indicadores do governo federal tem-se 32.741, já para o ano de 2011 no relatório tem-se o valor de 153.151 e na plataforma 154.265.

GRÁFICO 12: NÚMERO DE CONTRATOS DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL
FIRMADOS PELO FIES POR ANO



FONTE: BRASIL, PLATAFORMA DE INDICADORES GOVERNO FEDERAL. DISPONÍVEL EM: <<http://dados.gov.br/dataset?q=fies>>. ACESSO EM 09 JAN. 2016.

Com relação ao gráfico 12, comparando com o governo antecessor verifica-se que nos dois primeiros anos do PT os números dos contratos foram diminuídos. No ano de 2005, nota-se um ápice do programa com relação ao número de contratos, em que 80.961 contratos foram firmados. Esse aumento foi decorrente da associação do FIES com o ProUni, em que os estudantes que foram beneficiados com bolsas de 50% poderiam financiar o restante através do FIES.

Após o ano de 2005, o número de contratos voltou a cair ano a ano, permanecendo a queda até o ano de 2010. Como já citado anteriormente em 2006 houve uma alteração no programa, com relação a taxa de juros, mesmo com essa alteração o número de contratos continuou diminuindo. Em 2008 novas alterações foram realizadas para atender uma parcela maior dos estudantes e novamente os números caíram.

Comparando o ano de 2005, em que temos uma elevação do número de contratos para 80.961, com o ano de 2009, com 32.741, percebe-se que chegou no ano de 2009 com menos da metade dos contratos firmados em 2005. Esse fato se deu pela preferência dos alunos de baixa renda pelo ProUni, pois o aluno beneficiado pelo ProUni não precisa retornar esse valor para o governo.

Passa-se a ter uma retomada da evolução do número de contratos apenas a partir do ano de 2010, em que ocorreu a diminuição de 6.368 bolsas do ProUni e no FIES ocorreu a duplicação do número de contratos comparados com o ano anterior. Essa quantidade de contratos se deu porque no ano de 2010, como já citado anteriormente, os juros novamente baixaram, chegando a 3,4% ao ano, ou seja, praticamente metade do que era praticado anteriormente.

Outro fator que ajudou nessa aceleração do número de contratos, além da abertura de novas vagas pelo governo federal, foi a criação, no ano de 2010, do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Esse fundo auxilia os alunos dos cursos de licenciatura, beneficiários de bolsas parciais do ProUni ou de baixa renda, dispensando-os da exigência de um fiador para a formalização do contrato. De acordo com o FNDE (2014), 66% dos contratos foram beneficiados em 2013 pelo FGEDUC.

De acordo com Queiroz, a criação desse fundo foi em decorrência de uma solicitação das IES:

Na Carta de Florianópolis de 17 de abril de 2010, o Fórum das Entidades Representativas das Instituições de Ensino Superior Particular propõe ao Ministro da Educação, Fernando Haddad, ampliar o acesso ao FIES, mediante a participação do segmento particular de ensino superior na criação, com o Governo Federal, do fundo garantidor de financiamentos concedidos. Em resposta, apenas cinco meses depois, o governo atende à demanda do setor privado, cria a Medida Provisória nº 501, de 08 de setembro de 2010, e retira do Programa a exigência do fiador para alunos de baixa renda. (QUEIROZ, 2015, P.47)

Fica claro na citação de Queiroz o quanto essa política está sendo ajustada para atender não somente os interesses dos alunos de baixa renda, mas principalmente os interesses dos grandes grupos educacionais. Apesar de considerar que o principal interesse na modificação desse financiamento veio das IES, é necessário também considerar que o modelo anterior era extremamente discriminatório, no sentido de que somente quem possuía bens ou tinha bons fiadores conseguia ser selecionado. Infelizmente a maioria, por pertencer a famílias

de baixa renda, não tinham em sua rede de contatos pessoas com as características exigidas pela fiança.

Apesar de os números de contratos terem elevados, considerando que no ano de 2010, segundo dados da Sinopse da Educação Superior de 2010, o número de alunos matriculados no ensino superior privado (presencial¹⁸) foi de 3.987.424 e o número de contratos firmados foi de 76.170, apenas 1,9% dos alunos da rede privada foram contemplados pelo FIES.

As mudanças realizadas a partir de 2010, analisando o gráfico 12, parecem realmente ter surtido efeitos. Segundo dados da ABMES (2014 p. 64), “em 2004, apenas 3,4% dos alunos ingressaram no ensino superior por meio do FIES”, após as mudanças ocorridas em 2010, “a procura aumentou significativamente, alcançando mais de 20% dos alunos ingressantes em 2012.” ABMES (2014 p. 64)

O crescimento é tão grande que, ao comparar os dados do ProUni (gráfico 7) com o FIES (gráfico 12), tem-se que, nos anos de 2012 e 2013, o número de contratos do FIES sendo superior ao número de vagas concedidas pelo ProUni. Em 2012, o ProUni ofereceu 284.622 vagas, e o FIES firmou 377.865 contratos. Já no ano de 2013, o ProUni ofereceu 252.374 vagas, e o FIES firmou 559.948 contratos. Analisando todo o período do governo do PT, esses foram os únicos anos onde ocorreu essa inversão.

O crescimento exponencial nos anos de 2012 e 2013 fizeram o governo repensar nas regras de concessão do financiamento. Segundo dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2014, o FIES custou ao governo federal R\$ 13,7 bilhões. Esse aumento expressivo nos gastos acabou gerando, no ano de 2015, modificações no programa.

Para Queiroz, o governo cada vez mais tem direcionado o FIES para o atendimento das necessidades dos grandes empresários da educação,

Considerando as mudanças do Programa ocorridas no governo Luiz Inácio Lula da Silva, fortalecendo o empresariamento, a privatização e mercadorização da educação superior, verificou-se a continuidade e a intensificação das alterações para consolidar a expansão do setor privado no governo Dilma. O FIES foi modificado para facilitar a expansão de matrículas no setor privado e para criar regras para integrá-lo ao PROUNI com o efeito de reforçar ambos os programas. (QUEIROZ, 2015, P. 51)

¹⁸ Em 2010, o FIES atendia apenas os cursos presenciais. Por isso o número de matrículas em cursos de EAD, que nesse mesmo ano representaram 930.179, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2010, não foram adicionadas ao número de matrículas.

Mesmo percebendo o aumento expressivo nos gastos com o programa, em 02 de julho de 2014, foi publicado no Diário Oficial da União a Portaria Normativa número 15, de 01 de julho de 2014 (BRASIL, 2014). Dentre outras providências ela altera o Artigo 1º, parágrafo 5º da Portaria Normativa nº 1 de 22 de janeiro de 2010. Ela inclui no programa FIES o financiamento para alunos matriculados em mestrados, mestrados profissionais e doutorados recomendados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E também a alunos matriculados em cursos da educação profissional técnica de nível médio, desde que devidamente regularizados no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).

Percebendo a necessidade do aprimoramento dos programas, em 2015 as IES privadas criaram um documento com propostas de modificação dos financiamentos. Essa proposta foi criada no 8º Congresso Brasileiro de Ensino Superior Particular (CBESP) e foi denominada de FIES 2.0.

4.2.1 O FIES, a inadimplência e a evasão

Instituições privadas atendem à demanda de mercado e precisam ser flexíveis ao ponto de expandir ou contrair suas atividades para sustentar sua viabilidade financeira. Os recursos financeiros das IES privadas provem basicamente da cobrança das mensalidades, por isso problemas como inadimplência trazem sérios riscos à economia dessas instituições.

Para as IES privadas, a inadimplência é uma questão a ser resolvida. Segundo dados das ABMES, ela ocorre muito mais nos cursos de mensalidade mais baixas do que nos de mensalidades mais elevadas. Os alunos deixam de pagar as mensalidades, pois no decorrer do curso encontram dificuldades que não foram programadas. Somado a essa situação a atual legislação permite que isso ocorra sem necessariamente trazer grandes impactos a vida acadêmica do aluno.

As leis referentes à inadimplência de mensalidade escolar, que inclui o ensino superior, não beneficiam as IES privadas. Esse é um setor da economia altamente regulamentado e a princípio não existe possibilidade de se modificar essa regra. A Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, traz no Art. 6:

São proibidas a suspensão de provas escolares, a retenção de documentos escolares ou a aplicação de quaisquer outras penalidades pedagógicas por motivo de inadimplemento, sujeitando-se o contratante, no que couber, às sanções legais e administrativas, compatíveis com o Código de Defesa do Consumidor, e com os arts. 177 e 1.092 do Código Civil Brasileiro, caso a inadimplência perdure por mais de noventa dias.

O aluno inadimplente acaba por se beneficiar dessa lei, que é conhecida pelas instituições de ensino como “Lei do Calote”. Entre os serviços regulamentados, o único que tem uma lei tão branda é o setor da educação. Muitos alunos conhecem essa regulamentação e se articulam de modo a se beneficiar dessa lei. Atualmente existem inclusive escritórios de advocacia especializados na chamada “Lei do Calote”.

Segundo essa mesma lei, o serviço só pode ser interrompido ao finalizar o contrato, segundo o parágrafo 1º do art. 6: “[o] desligamento do aluno por inadimplência somente poderá ocorrer ao final do ano letivo ou, no ensino superior, ao final do semestre letivo quando a instituição adotar o regime didático semestral”. Dessa forma, o que se tem notado é que, em geral, a inadimplência inicia baixa e sempre que se inicia um novo semestre são feitos acordos para poder realizar a renovação das matrículas, pois segundo o Art. 5º “[o]s alunos já matriculados, **salvo quando inadimplentes**, terão direito à renovação das matrículas, observado o calendário escolar da instituição, o regimento da escola ou cláusula contratual”, grifo da autora. Porém o último semestre para as IES privadas é o de maior inadimplência, pois o aluno não iria renovar a matrícula e, em segundo lugar, o exposto pelo artigo 6 as IES não podem reter os documentos, ou seja, o aluno tem direito a receber o diploma, o histórico escolar, ou qualquer outro documento que desejar.

Os índices de inadimplência nas IES privadas são alarmantes e por isso as IES acabam por buscar soluções para tentar minimizar essa situação, sendo uma dessas soluções a de incentivar os alunos a optarem pelo FIES.

Segundo a ABMES (2014, p.39), “[a] inadimplência das pequenas e médias instituições de ensino superior privadas é significativamente mais elevada do que o total do setor”. E uma das soluções apontadas pela ABMES, para resolver o problema da inadimplência, é incentivar o aluno a aderir ao FIES, como podemos observar a seguir:

Oferecer o Fies a alunos ingressantes e com dificuldades financeiras ao longo do curso, bem como utilizá-lo como instrumento para combate à inadimplência, tornou-se indispensável para as instituições privadas de ensino superior, inclusive as de pequeno e médio porte. Não oferecer o Fies pode representar perda de competitividade e, portanto, risco iminente de perda de participação no mercado em que a instituição está inserida. (ABMES 2014, P. 64)

Não somente para os alunos o FIES passou a ser rentável, como também para as Instituições, pois o governo repassa os valores sem atrasos ou inadimplência, ou seja, para a própria instituição é melhor receber do governo do que do próprio aluno. No final, o que acaba acontecendo é que as IES privadas ficam com o dinheiro garantido, os alunos com uma dívida para pagar posteriormente e o governo com o risco de receber ou não essa dívida.

As IES privadas recebem o pagamento do governo, conforme determina a Lei nº 10.260, de 12.07.2001, através de Certificado Financeiro do Tesouro da Série E (CFT-E). Esses certificados devem ser utilizados exclusivamente para quitação de obrigações junto ao INSS. Até o ano de 2015, em que ocorreram mudanças nas regras desse financiamento, o repasse as IES era feito mensalmente.

Porém, por outro lado, na visão do aluno, tem-se que a inadimplência não é causa, mas sim efeito do quadro econômico em que o país vive, pois convivem com problemas de exclusão social, redução do poder de compra e altos índices de desemprego. Os problemas gerados pela crise econômica mundial, que se estende desde 2008, atingiram o Brasil e se expressam no cotidiano dos trabalhadores e consequentemente, dos estudantes do ensino superior.

Outro problema enfrentado nas IES privadas é com relação a evasão. A evasão no ensino superior se dá por vários motivos. São eles: a falta de qualidade dos cursos, decepção do aluno com o curso, muitos alunos não conseguem acompanhar o nível do curso, grandes quantidades de reprovação; também causam evasão e, claro, o fator que está sendo discutido nesta dissertação, o fator econômico. A maior parte da evasão pelos motivos citados anteriormente, menos o econômico, se dá entre o primeiro semestre e o segundo semestre.

De acordo com o professor Oscar Hipólito (2015), reitor da Universidade Anhembi Morumbi, o índice de evasão é de aproximadamente 22%. Considerando que em 2015 existiam aproximadamente 7 milhões de estudantes no ensino superior, a taxa de evasão representa aproximadamente 1,4 milhão de alunos. Ainda de acordo com Hipólito (2015), “[n]o caso das escolas públicas, a porcentagem de

evasão é menor e gira em torno de 12%. Já nas privadas é de 25%”. A situação é mais alarmante ainda no primeiro semestre dos cursos, onde a evasão pode chegar a 40 ou 50% dos estudantes.

Para resolver essa situação, várias políticas públicas têm sido desenvolvidas. Quando o problema da evasão é a questão financeira, na opinião dos grandes grupos educacionais, tem-se o FIES como uma possibilidade de resolução.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendendo a educação como direito fundamental, ou seja, aquele direito que é garantido pela constituição, segundo Moura (2014, p.1): “a garantia de tal direito só é possível por meio da implementação de políticas públicas, as quais se constituem em mecanismos de ação do Estado, é por meio delas que as demandas da sociedade são atendidas”. Então, na área da educação, cabe ao Estado criar condições para que todas as classes sociais tenham acesso em todos os níveis de ensino, do fundamental ao superior. A educação sendo considerada direito não pode ser encarada como mercadoria, e nem seu fornecimento pode ser visto como uma fonte comercial exclusivamente lucrativa.

De acordo com COSTA et al.(2010 p.15), “a partir do momento em que a sociedade passou a vislumbrar o terceiro grau como o principal meio para melhorar a condição social, a questão do acesso ao ensino superior vem sendo discutido nas mais diversas camadas e esferas sociais”. Ainda de acordo com esses autores a renda de muitas famílias brasileiras não permite financiar o ensino superior privado. Muitas delas pela baixa qualidade de ensino recebido não possuem condições de concorrer a vagas em universidades públicas, devido à alta concorrência.

Os interesses com relação ao acesso ao ensino superior, não são apenas advindos da sociedade civil. Segundo COSTA et. al.(2010 p.15), o Brasil pretende “[...] se tornar 5ª potência mundial, [...] aumentar sua posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano e aumentar seu Produto Interno Bruto; além de diminuir as taxas de desemprego”. Para que isso ocorra segundo os mesmos autores “[...] o país deve democratizar o acesso a educação superior, pois essa democratização será a força motriz que impulsionará o país para o desejado desenvolvimento”.

Ampliar o acesso e a permanência no ensino superior é um desafio para os governantes. Entre os anos de 2003 e 2014, a reforma universitária não saiu do papel, porém ocorreram várias mudanças que permitiram um maior acesso da população a esse nível de ensino. Mesmo com essas mudanças ainda se fazem necessárias ações mais efetivas para atenuar os problemas históricos da educação superior no Brasil.

Os programas PROUNI e FIES ajudam na democratização do ensino superior, pois a pequena quantidade de vagas do ensino superior público foi compensada pelas bolsas e financiamento no ensino superior privado. É importante

salientar que essas vagas são no ensino privado, porém são financiadas com recursos públicos sendo assim podemos considerar elas como vagas públicas. O número de alunos atendidos por esses programas é expressivo, pois, de acordo com o Ministro da Educação em 2014, Henrique Paim, aproximadamente 40% dos alunos das IES particulares no Brasil são atendidos por algum programa do governo, pelo financiamento (FIES) ou pelo PROUN (PORTAL BRASIL, 2014). Apesar do número apresentado por Henrique Paim ser considerado relevante, não condiz com a situação de muitas IES privadas. Como a pesquisa apontou temos IES onde a porcentagem é acima dos 40% apresentados pelo ministro, porém isso só ocorre nas IES que detêm a maior parte das matrículas no ensino superior. Nas instituições menores e afastadas dos grandes centros de concentração da população esse número é inferior.

A promessa de campanha no ano de 2002, que também era a meta do PNE 2001-2010, foi de atingir no ensino superior 30% da população. Em 2001 esse número era de 8%, apesar dos esforços do governo, em 2009 atingiu-se 13% da população no nível superior, ou seja, um número bem inferior ao estipulado pela meta. Comparando com outros países o Brasil possui um dos menores números de população no nível superior. Ao final do ano de 2014, esse índice chegou em 16%. Esse salto no número de matrículas deve ser considerado, pois comparado com governos anteriores esse aumento é significativo e só foi possível pela implementação das políticas públicas para o ensino superior.

É claro que para atingir a meta proposta de 30%, seria necessária uma grande expansão da quantidade de vagas, porém pode-se questionar se existem vagas ociosas por que é preciso de mais vagas. Na realidade a expansão do Ensino Superior não tem ocorrido de uma forma ordenada, precisa-se de uma melhor distribuição dessas vagas por região do país e por cursos. Além disso, tem-se muitas vagas no ensino privado e não se tem demanda; por que isso ocorre? O grande problema dessas vagas ociosas também está relacionado com o poder aquisitivo da população brasileira: a demanda existe, porém elas provêm basicamente das escolas públicas, que é uma parcela da população que necessita de formas adequadas de financiamento. Sem mecanismos realmente eficientes de financiamento e concessão de bolsas não será possível atingir a meta estabelecida, além disso é notório que a qualidade do ensino superior privado precisa ser melhorada.

O aluno de baixa renda muitas vezes não tem condições de se manter em uma universidade privada sem financiamento. Muitos inclusive chegam a escolher cursos mais baratos em detrimento de suas reais vocações por falta de condições financeiras para realizar um curso superior. Pensando nessa realidade e analisando os dados disponíveis, verificou-se que essa política, por mais que tenha recebido muitas críticas, tem cumprido o seu papel de democratização do ensino superior. A recente unificação das políticas públicas ProUni e FIES tem colaborado ainda mais para o acesso da população ao Ensino Superior. Apesar de elas não serem uma solução definitiva, têm se mostrado eficientes na questão do acesso ao Ensino Superior, porém será que esse acesso atende às necessidades dos trabalhadores?

Muitos alunos beneficiários desses programas não alcançaram melhores condições de vida, visto que o crescimento do mercado de trabalho é desproporcional a expansão do Ensino Superior. Por isso, o mercado de trabalho não consegue comportar toda essa demanda, causando um excedente de pessoas formadas no ensino superior. Sendo assim essas políticas acabam por realizar uma pequena diminuição das desigualdades sociais. Essa situação retorna o que foi vivido nos anos 70 e citado por Romanelli (1976, p. 259): que uma quantidade maior de pessoal qualificado no mercado de trabalho estava levando a uma diminuição salarial dos profissionais com nível superior. Ou seja, o ensino superior estava deixando de ser uma possibilidade de mobilidade social. Essa situação tem se intensificado com as políticas do Governo Federal, em especial com o ProUni e o FIES.

Com relação ao FIES, quando o estudante não obtém uma ascensão social após o término dos seus estudos, gera também a inadimplência nesse programa, pois sem recursos os graduados não conseguem pagar os valores devidos ao Governo. O não pagamento dessa dívida acarreta em uma grande dívida ao governo, tornando o sistema de financiamento muitas vezes impraticável. Essa mesma desvantagem para o governo é uma vantagem para as IES privadas, pois a dívida do aluno é com o governo não com a IES, ou seja o FIES é vantajoso para as instituições.

Pelo senso comum tem-se que o indivíduo que possui o Ensino Superior tem mais oportunidades no mercado de trabalho, porém não se deve encarar a democratização do ensino superior apenas dessa forma. O importante é possuir uma formação para desenvolver consciência crítica e intelectual.

Infelizmente, esse outro lado da formação não é incentivado pelas instituições nem mesmo pelos docentes. E, nesse sentido, pode-se dizer que essa política atende mais aos interesses do capital, que cada vez mais tem a sua disposição mão de obra qualificada a baixo custo, do que ao interesse advindo da sociedade civil em busca de melhores condições de vida.

Com relação ao financiamento de vagas privadas com recursos públicos, pode-se também questionar a qualidade da formação desses alunos beneficiários dos programas. Analisando a história do Ensino Superior no Brasil, nota-se claramente a diferença de formação de um estudante das IES públicas se comparado com as IES privadas. Nas instituições privadas, o lucro é o fator de maior importância, com isso elas pouco ou nada investem no desenvolvimento de pesquisas e na formação continuada de seus docentes. Levando em conta essa situação, entende-se porque o setor industrial desconfia da qualidade do ensino ministrado nessas instituições.

Para minimizar essa situação, o governo deveria investir em mecanismos mais eficientes de fiscalização nas IES que fazem parte do ProUni e FIES, permitindo que apenas instituições classificadas como Universidade possam fazer parte do programa e atrelando a concessão desses benefícios ao desenvolvimento de pesquisas. Ou até mesmo atrelando esses programas apenas a instituições sem fins lucrativos.

O ProUni e o FIES são medidas paliativas para atender a demanda da classe trabalhadora que não tem condições de enfrentar os concorridos vestibulares das instituições públicas. Ao invés de se investir em um ensino básico de qualidade, realiza-se a compra de vagas privadas com o dinheiro público. Não é uma questão de desmerecer o ProUni e o FIES, mas reconhecer que eles deixam de atender uma grande parte da população que veem nesses programas a única forma de realizar seus estudos no nível superior. Os avanços decorrentes desses programas foram pontuais e marcaram a mercantilização e a privatização do ensino superior no Brasil.

Sem as políticas de acesso e de financiamento, não será possível chegar à expansão necessária do Ensino Superior. A maior parte da população brasileira não tem condições financeiras de arcar com os custos de uma formação de nível superior, nem as IES privadas possuem condições de se manter fornecendo os serviços educacionais sem o pagamento das mensalidades. Porém as atuais políticas ainda precisam ser melhoradas.

É necessário que os próximos governos incentivem outras fontes de recursos para os financiamentos, como por exemplo, da própria iniciativa privada ou dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), onde o próprio aluno poderia realizar saques para cobrir os custos do ensino superior ou esses recursos poderiam vir do FGTS dos parentes próximos como, por exemplo, os pais.

Os fatores que foram levantados nesta dissertação, com relação ao acesso da população de baixa renda ao ensino superior, demonstram que, apesar das políticas criadas para o ensino superior, ainda se tem esse nível de ensino como um privilégio de poucos. O acesso ao ensino superior ainda não possui igualdade de oportunidade para todos. Ao retomar a história do ensino superior no Brasil, percebe-se sua característica extremamente elitista, que não consegue ser corrigida em um curto prazo. Porém políticas públicas, como as analisadas nesta dissertação, tendem a minimizar essa realidade.

As políticas de expansão do ensino superior tratadas nesta dissertação são políticas que claramente beneficiam o ensino privado. Assim atendem às exigências dos órgãos internacionais e demonstram que, apesar de as ideias iniciais desse governo irem contra as políticas neoliberais, na realidade em sua atuação eles apenas deram continuidades a essas políticas.

Uma dificuldade encontrada por essa pesquisa foi com relação ao acesso aos dados dos programas, pois alguns dados não estão disponíveis para consulta. O Tribunal de Contas da União (TCU), percebendo essa dificuldade, recomenda, no acórdão 3022/2015 ATA 48, a divulgação desses dados. Também ocorreram divergência entre alguns dados apresentados pelo governo.

Analisando o que foi proposto pelo governo entre os anos de 2003 até 2014 e as propostas efetivadas, percebe-se que realmente ocorreram alguns avanços, porém ainda está em processo de atingir as reivindicações advindas da sociedade. Existe ainda um longo caminho a ser trilhado para realmente alcançar uma educação superior inclusiva, justa, de qualidade e comprometida com o desenvolvimento do país. Para isso, será necessário superar as políticas de expansão para efetivamente consolidar as políticas de democratização que realmente efetivem não somente o acesso, mas também a permanência dos alunos de baixa renda no ensino superior.

Para democratizar o ensino superior para esses alunos, é necessário priorizar políticas para a redução da evasão. Outro ponto que precisa ser revisto,

para atingir as metas estipuladas, é encontrar um ponto de equilíbrio ideal entre as vagas ofertas pelo setor público e pelo setor privado. Sem refletir sobre essas questões, as próximas políticas públicas pouco vão avançar no sentido da democratização do ensino superior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2003.

_____. *Teoria geral da política*. A filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BORGES, Francisco Carlos D. Emilio. *Financiamento público e ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil: Repercussão em instituições particulares de ensino*. Mestrado Acadêmico em Educação – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e Capital Monopolista: A Degradação do Trabalho no Século XX*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987

CARVALHO, Cristina H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. *A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das IES lucrativas*. UNB. 35.^a reunião ANPED trabalhos GT11 - Política de educação superior. Disponível em: <http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/gt11%20trabalhos/gt112301_int.pdf>. Acesso em: 06. set. 2014.

CARVALHO, Maria Inez de Souza. *Acesso ao ensino superior: análise da contribuição do PROUNI e do FIES para estudantes de uma IES em Belo Horizonte - MG*. Mestrado Profissional em Economia de Empresas Instituição de Ensino – Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais Biblioteca Depositária: FEAD, Minas Gerais, 2012.

CHAUI, Marilena. *Neoliberalismo e universidade*. Conferência proferida na abertura do seminário; “A construção democrática em questão”. No dia 22 de abril de 1997, no anfiteatro de história da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH-USP.

COSTA, Danilo de Melo; BARBOSA, Francisco Vidal; GOTO, Melissa Midiori Martinho. *O novo fenômeno da expansão da educação superior no Brasil*. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitária en América del Sur. Mar del Plata: dez. 2010.

COSTA, Everton B. de O.; RAUBER Pedro. História da educação: surgimento e tendências atuais da universidade no Brasil. *Revista Jurídica UNIGRAN*, Dourados, MS, v. 11, n. 21, 2009. Disponível em: http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/21/artigos/artigo15.pdf. Acesso em: 02 ago. 2014.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1989.

_____. *A universidade reformada*. São Paulo: Unesp, 2007.

_____. *A universidade temporã*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1989.

_____. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira, MENDES (org.) *et al. 500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e contradição*. São Paulo: Cortez, 1986.

DUARTE, Clarice Seixas. *Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais*. São Paulo em Perspectiva. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>. Acesso em: 17 set. 2014.

FAGUNDES, Gustavo. *Educação Superior Comentada - O Plano Nacional de Educação*. ABMES, 2014. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/abmes/noticias/detalhe/id/1163>. Acesso em: 27 jan. 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a Crise do Capitalismo Real*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. P. 69-90. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GENRO, Luciana. *Para além da reforma universitária*. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiortinxLjKAhXIIZAKHZLcBTQQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.camara.gov.br%2Fsileg%2Fintegras%2F231365.doc&usg=AFQjCNF9k7czHPZY_RBQ_NkMI RgxqPqoSw&bvm=bv.112064104,d.Y2I&cad=rjt. Acesso em: 20 jan. 2016.

GENTILI, Pablo. *Neoliberalismo e educação: manual do usuário*. Escola SA: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. P. 9-49. Brasília: CNTE, 1996.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

GOERGEN, Pedro. A educação como direito de cidadania e responsabilidade do estado. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 34, n. 124, 2008.

HIPÓLITO, Oscar. *Índice de evasão do Ensino Superior do Brasil é de cerca de 21%*. Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2015/10/06/>

1132040/indice-evasao-ensino-superior-brasil-cerca-21-inscreva-seminario.html.>
Acesso em: 29 mar. 2016.

IANNI, Octavio. *Globalização e Neoliberalismo*. São Paulo em Perspectiva, p. 27-32, 1998.

ILIBRANTE, Janete. *A reforma da educação superior nos governos FHC e Lula e a formação para a cidadania*. Dissertação de Mestrado – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2008.

JACOBY, Russell. *Os Últimos Intelectuais*, A Cultura Americana na Era da Academia. São Paulo: EDUSP/Trajetória Cultural, 1990.

JESUS, Antonio Tavares de. *Educação e Hegemonia: no pensamento de Antonio Gramsci*. São Paulo: Cortez, 1989.

KONDER, Leandro. *O que é dialética*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Tradução de: Célia Neves e Alderico Toríbio. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da. (orgs). *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

LUKÁCS, George. *História e consciência de classe*. Rio de Janeiro: Elfos. s.d.

MANCIBO, D. Universidade para todos: a privatização em questão. *Pro-Posições*, Campinas, v. 15, n. 3, p. 75-90, 2004.

MASSON, Gisele. *As Contribuições do Método Materialista Histórico e Dialético para a Pesquisa Sobre Políticas Educacionais*. UEPG. IX ANPED SUL Seminário de pesquisa em educação da Região Sul, 2012.

MÁXIMO, Luciano. Com Prouni, faculdades particulares deixarão de pagar R\$ 1 bi em impostos. *Jornal Valor Econômico*, São Paulo, 09 abr. 2012. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/clipping/2012/05/10/com-prouni-faculdades-particulares-deixar%C3%A3o-de-pagar-r-1-bi-em-impostos-0>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MELLO, Cleverson Molinari. *Programa universidade para todos–PROUNI: Acesso ao ensino superior e qualificação. PARA QUÊ?* Dissertação de Mestrado – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2007.

MEIBAK, Daniela. Lucro da Kroton Educacional mais que dobra no quarto trimestre. *Revista Istoé*, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/3963870/lucro-da-kroton-educacional-mais-do-que-dobra-no-quarto-trimestre>. Acesso em: 29 jan. 2016.

MORAN, José Manual. A educação superior a distância no Brasil. In: *EDUCAÇÃO*

Superior no Brasil. Brasília: CAPES, 2002.

MOURA, Daiana M. de. *Políticas públicas educacionais PROUNI E FIES: democratização do acesso ao ensino superior*. XI Seminário Internacional de Demandas sociais e políticas públicas na sociedade moderna. 2014.

NAGLE, Jorge. A educação na primeira república. In: *O BRASIL Republicano*. Sociedade e instituição. V.9. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

NWABASIL, Mariana Queen. Faculdades privadas reclamam de nova regra de isenção fiscal do ProUni. *Portal R7*, 2014. Disponível em: <http://noticias.r7.com/educacao/faculdades-privadas-reclamam-de-nova-regra-de-isencao-fiscal-do-prouni-27062014>. Acesso em: 18 jan. 2016.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da Educação Superior no Brasil. In: *EDUCAÇÃO Superior no Brasil*. Brasília: CAPES, 2002.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. UNIC / Rio / 005 - Agosto 2009.

PEREZ, Fabíola. Gigantes da Educação. *Istoé*. N. 2267, 2013. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/294090_GIGANTES+DA+ EDUCACAO. Acesso em: 29 jan. 2016.

PORTAL BRASIL. *Paim 40% dos Estudantes do Ensino Superior Privado usam Prouni ou FIES*. 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2014/12/paim-40-dos-estudantes-do-ensino-superior-privado-usam-prouni-ou-fies>. Acesso em: 28 jul. 2015.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. *Universidade e Sociedade*. ANDES-SN, 2015.

RISTOFF, Dilvo. A Universidade Brasileira Contemporânea. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *A Universidade no Brasil: concepções e modelos*. Brasília, 2006.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia*. 30. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

_____. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *O necessário, o possível e o impossível*. Entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili. In: *10 anos de governos pós-neoliberais no*

Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SILVA, Maria Abádia. *Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campina, SP: Autores Associados, 2012.

SILVA, Stella Maris Wolff da. *Cooperação Acadêmica Internacional da Capes na Perspectiva do Programa Ciência Sem Fronteiras*. Mestrado Acadêmico em Educação em Ciência Química da Vida e Saúde (UFSM - FURG) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Biblioteca Depositária: Biblioteca Central – UFRGS, Porto Alegre, 2012.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TOLEDO, Luiz Fernando. Vagas com Fies supera públicas no Direito. *Estadão*. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/vaga-com-fies-supera-publicas-no-direito/>. Acesso em: 12 nov. 2015.

VALLE, Marcos José. *PROUNI: Política pública de acesso ao ensino superior ou privatização?* Dissertação de Mestrado – Universidade Tuiuti do Paraná, 2009.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. *Ações Afirmativas e o Princípio da Igualdade*. Rio de Janeiro: America Juridica, 2003.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *História*. Disponível em: <http://www5.usp.br/institucional/a-usp/historia/linha-do-tempo/>. Acesso em: 30 jul. 2014.

WISTUBA, Luca Manfroij; KAFROUNI, Roberta. Sentidos e significados do Programa Universidade para Todos PROUNI para seus beneficiados. *Tuiuti: Ciência e Cultura*, n. 49, p. 197-211, Curitiba, 2014.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

ABMES. *Diagnóstico das pequenas e médias instituições de ensino superior privadas no Brasil*: indicações para melhoria da competitividade. Brasília: ABMES Editora, 2014.

ABRAES. Associação Brasileira para o desenvolvimento da educação superior. Disponível em <<http://www.anup.com.br/portal/pagina/index/id/30/secao/2>>. Acesso em 14 jan. 2016.

BANCO MUNDIAL. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo*: opciones de política. Washington, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 out. 1988.

_____. Dados Sisprouni. Representações Gráficas 2015. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. Decreto n.º 500. Institui a Fundação Universidade de Brasília. Brasília, 15 jan. 1962.

_____. Decreto n.º 1.872. Aprova o estatuto da Universidade de Brasília. Brasília, 12 dez. 1962.

_____. Decreto n.º 5.616. Regula a criação de universidades nos Estados. Rio de Janeiro, 28 dez. 1928.

_____. Decreto n.º 5.773. 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. Brasília, 09 maio 2006.

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

_____. Decreto nº 7.642. Programa Ciência sem Fronteiras. Brasília, 13 dez. 2011.

_____. Decreto nº 11.530 de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino Secundário e o superior na república. Rio de Janeiro. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 20/3/1915, Página 3028 (Republicação).

_____. FIES, Programa de Financiamento Estudantil. Disponível em <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>>. Acesso em 20 jan. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Lei nº 4.024. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 20 dez. 1961.

_____. Lei nº 10.861. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, 14 abr. 2004.

_____. Lei nº 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 20 dez. 1996.

_____. Lei nº 9.870. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Brasília, 23 nov. 1999.

_____. Lei nº 11.096. Programa Universidade para Todos – PROUNI. Brasília, 13 jan. 2005.

_____. Lei nº 13.005. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2014.

_____. Medida Provisória nº 1.865-4. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Brasília, 26 ago. 1999.

_____. Ministério da Educação. Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. Brasília 2012.

_____. Ministério da Educação. Criação das Universidades, linha do tempo. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. Ministério da Educação. Câmpus das Universidades Federais. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/academico/mapaSupProf/acao/S>>. Acesso em 15 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior 2004. Disponível em. Acesso em 30 dez. 2014.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior 2013. Disponível em <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2014/coletiva_censo_superior_2013.pdf>. Acesso em 30 dez. 2014.

_____. Ministério da Educação. Plano Nacional da Educação. 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. O PNE 2011-2020. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa MEC Nº 13/2015. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao primeiro semestre de 2016. Publicada no D.O.U. Nº 238, 14 de dezembro de 2015.

_____. Ministério da Educação. Relatório de Gestão do Fies exercício 2002. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2002.pdf>>. Acesso em 19 de março de 2014.

_____. Ministério da Educação. Processo de Contas Fies, Relatório de Gestão do Fies exercício 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1064&id=14949&option=com_content&view=article>. Acesso em 19 de março de 2014.

_____. Ministério da Educação. Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano. 30 de outubro de 2009.

_____. Plataforma de Indicadores Governo Federal. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset?q=fies>>. Acesso em 09 jan. 2016.

_____. Portaria Normativa número 15. *Diário Oficial da União*. 1º de julho de 2014. Brasília, 02 jul. 2014.

_____. ProUni. Dados e estatísticas. Disponível em <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>>. Acesso em 14 jan. 2016.

BRAZIL. Constituição Política do Imperio do Brazil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886.

CAPES. Relatório de gestão PIBID 2009-2013. Brasília, 2013.

CHILE. Ley Nº 20.890 - Modifica la Ley Nº 20.882, de presupuestos del sector público del año 2016. *Diario Oficial*, 26 jan. 2016.

COLIGAÇÃO Para o Brasil Seguir Mudando. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. Brasília: set./out. 2010.

FNDE. *Fies supera marca de 556 mil contratos em 2013*. Sala de Imprensa FNDE, 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5154-fies-supera-marca-de-556-mil-contratos-%20em-2013>. Acesso em: 26 jan. 2016.

IBGE. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1972/2010.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. UNIC / Rio / 005 - Agosto 2009.

PLATAFORMA de Indicadores Governo Federal. Número de contratos de financiamento estudantil firmados pelo FIES por ano. Disponível em: <http://pgi.gov.br/pgi/indicador/dashboard/iniciar?id=1743&nome=N%C3%BAmero%20de%20contratos%20de%20financiamento%20estudantil%20firmados%20pelo%20FIES%20por%20ano>. Acesso em: 08 nov. 2015.

SITEAL. *Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina*. 2013.

TCU. Relatório do Tribunal de Contas da União, monitoramento dos Acórdãos 816/2009 e 2043/2010, ambos do Plenário, relativo a auditorias operacionais no Programa Universidade para Todos (Prouni) e no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928464122E93> Acesso em: 18 de jan. 2016.

UNESCO. *Compendio Mundial de La Educación 2010*. Instituto de Estadística de la UNESCO. Montreal, 2011.

_____. *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*. Conferência Mundial sobre Educação Superior. Paris, 09 out. 1998.