



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROFESSOR MILTON SANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ESTUDOS INTERDISCIPLINARES SOBRE
A UNIVERSIDADE

SILVANA SANTOS ALMEIDA

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NOS GOVERNOS
FHC E LULA: UMA ESTRATÉGIA PARA EFETIVAR O DIREITO DE ACESSO À
EDUCAÇÃO

Salvador
2015

SILVANA SANTOS ALMEIDA

**A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NOS GOVERNOS
FHC E LULA: UMA ESTRATÉGIA PARA EFETIVAR O DIREITO DE ACESSO À
EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade.

Orientador: Prof. Dr. José Aurivaldo Sacchetta Ramos Mendes

Salvador

2015

Sistema de Bibliotecas da UFBA

Almeida, Silvana Santos.

A expansão do ensino superior privado nos governos FHC e Lula: uma estratégia para efetivar o direito de acesso à educação / Silvana Santos Almeida. - 2016.
148 f.

Orientador: Prof. Dr. José Aurivaldo Sacchetta Ramos Mendes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2015.

1. Universidades e faculdades particulares - Brasil. 2. Direito à educação. 3. Ensino superior - Brasil. 4. Ensino superior e Estado. 5. Política pública. I. Mendes, José Aurivaldo Sacchetta Ramos. II. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos. III. Título.

CDD - 378
CDU - 378.4

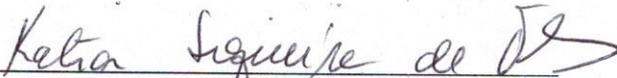
SILVANA SANTOS ALMEIDA

**A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NOS
GOVERNOS FHC E LULA: UMA ESTRATÉGIA PARA EFETIVAR
O DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 24 de setembro de 2015.

Banca examinadora



Profa. Dra. Kátia Siqueira de Freitas



Profa. Dra. Maria Antônia Brandão de Andrade



Profa. Dra. Renata Meira Vêras

AGRADECIMENTOS

A conclusão desse trabalho é uma vitória que preciso compartilhar com algumas pessoas.

Em primeiro lugar agradeço à minha família, que incentivou e suportou minhas ausências mesmo estando presente.

Meu muito obrigada ao meu orientador, Josè Aurivaldo Sacchetta Ramos Mendes, que com toda paciência e sabedoria que só os grandes mestres possuem, fomentou e incentivou a minha capacidade autoral durante a construção do trabalho.

Agradeço a parceria e incentivo de minha amiga Tânia Costa, fundamental no meu processo de ingresso e de finalização desse mestrado.

E por último à Andréia Fantinel, pela disponibilidade e paciência nos momentos finais da minha escrita.

ALMEIDA, Silvana Santos. **A expansão do ensino superior privado nos governos FHC e Lula: uma estratégia para efetivar o direito de acesso à educação.** 148 f. 2015. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

RESUMO

Tomando como premissa que o acesso ao ensino superior é um direito fundamental do cidadão e dever do Estado a presente pesquisa tem por escopo demonstrar a estratégia de sucessivos governos brasileiros de efetiva-lo através da rede privada de ensino superior. Resgata, num plano mais amplo, a gênese e a evolução histórica dos direitos na relação do homem com o Estado, estruturando o surgimento dos direitos fundamentais sociais como expressão concreta dos princípios filosóficos que permeiam a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em especial o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade. Num plano mais específico, busca analisar a transformação na educação universitária ocorrida no Brasil após a Constituição da República do Brasil de 1988 e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 no que diz respeito às políticas educacionais que privilegiaram a expansão das vagas no ensino superior através do incentivo à iniciativa privada. Toma-se como período de estudo os anos entre 1994 a 2010, correspondentes aos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006 e 2007/2010).

Palavras-chave: Direito a educação. Ensino privado. Política educacional. Expansão do ensino superior. Universidade.

ALMEIDA, Silvana Santos. **The expansion of private higher education in the FHC and Lula governments: a strategy to effect the right to access the education.** 148 pp. 2015. Master Dissertation – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

ABSTRACT

Assuming that the access to a higher education is a fundamental right of the citizens and a duty of the state, this dissertation aims to demonstrate the strategies of the last Brazilian federal administrations to accomplish that right throughout the promotion of the sector of the private higher education. Considering a broader perspective, it analyses the genesis and the historical evolution of the fundamental rights based in a view of the relationship between the citizens and the state and the emergence of social rights as a concrete expression of philosophical principles underlined by the Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988), especially principles of equality and human dignity. The dissertation also aims to discuss the transformation of university education occurred in Brazil under contemporary constitutional order and the promulgation of the Law of Directives and Bases of the Education (1996) regarding to public policies that favored the expansion of education through private initiatives. The research considers the period 1994-2010, corresponding to the administrations of President Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 and 1999-2002) and President Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006 and 2007/2010).

Keywords: Education right. Private education. Educational policy. Higher education expansion. University.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS VAGAS, INSCRITOS E INGRESSOS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL DE 2000 A 2003.....	90
TABELA 2 - DEMONSTRATIVO DO NÚMERO DE ANOS DE DEFASAGEM SÉRIE/IDADE, 1992-2002.....	92
TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE OS NÚMEROS DE INSCRITOS NO VESTIBULAR, DE VAGAS DISPONIBILIZADAS E DE INGRESSOS 1995-2003.....	95
TABELA 4 - EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO, METAS E CONTRATOS DO FIES, 2000-2002.....	100
TABELA 5 - NÚMERO DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA MATRICULADOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 2003 E 2010	107
TABELA 6 - NÚMERO DE ALUNOS DO ENSINO MÉDIO MATRICULADOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA 2003-2010.	107
TABELA 7 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS, INGRESSOS E VAGAS OCIOSAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO PÚBLICO 2003-2010	110
TABELA 8 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS, INGRESSOS E VAGAS OCIOSAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO PRIVADO 2003-2010.....	110
TABELA 9 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS, INGRESSOS E VAGAS OCIOSAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO EM GERAL 2003-2010.....	111
TABELA 10 - EVOLUÇÃO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS POR REGIÃO 2003-2010.	115
TABELA 11 - EVOLUÇÃO DOS INDICADORES ACADÊMICOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR FEDERAL APÓS O REUNI 2003-2007-2010.....	116
TABELA 12 - QUANTIDADE DE CONTRATOS ASSINADOS 2009-2011	130

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO, 1933-1995.....	44
GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 1980-1995	48
GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR POR NATUREZA ADMINISTRATIVA 1980-1995.....	50
GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CURSOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 1984-1995.....	51
GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE UNIVERSIDADES POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.1991- 2011.	83
GRÁFICO 6 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CURSOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 1995- 2003.....	89
GRÁFICO 7 - DEMONSTRATIVO DA QUANTIDADE EM PORCENTUAIS DO ACESSO AO ENSINO BÁSICO DIFERENCIADOS POR FAIXA DE RENDA.....	91
GRÁFICO 8 - PERCENTUAL DA TAXA LÍQUIDA NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA.....	93
GRÁFICO 9 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS DO ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA 1995-2003.....	94
GRÁFICO 10 - EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS REFERENTES AO PNAES (EM MILHÕES DE REAIS) 2008-2011.....	120
GRÁFICO 11 - EVOLUÇÃO DOS CEFET'S 2008-2010.....	121
GRÁFICO 12 - EVOLUÇÃO DA OFERTA DE BOLSAS DO PROUNI 2005-2010.....	126
GRÁFICO 13 - NÚMERO DE BOLSISTAS DO PROUNI POR TIPO DE BOLSA	127

LISTA DE ABREVIATURAS

AID	Agency for International Development
Alca	Associação do Livre Comércio das Américas
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
Andes	Sindicato dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ART.	Artigo
BI	Bacharelado Interdisciplinar
Bird1	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
Bird2	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CES	Câmara de Educação Superior
CET	Centro de Educação Tecnológica
CFE	Conselho Federal de Educação
CFI	Corporação Financeira Internacional
CIADI	Centro internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
Creduc	Programa de Crédito Educativo
EAD	Educação à Distância
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FED	Federal Reserve System
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSE	Fator Socioeconômico
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IES	Instituição de Ensino Superior
Ifes	Instituto Federal de Educação Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anígio Teixeira

LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
Pisa	Programme for International Student Assessment
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
Prouni	Programa Universidade para Todos
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Sesu	Secretaria de Ensino Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UAB	Universidade Aberta do Brasil
USAID	United State Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O DEVER DO ESTADO BRASILEIRO EM VIABILIZAR O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR	16
2.1	A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS NA HISTÓRIA DA HUMANIDADE	16
2.2	CONTEXTO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL	18
2.2.1	A Constituinte de 1987/88: legitimação da atuação partilhada do poder público e da iniciativa privada na efetivação do direito à educação	28
2.2.2	O Direito à Educação Superior na Constituição Federal de 1988	32
2.3	ENSINO SUPERIOR: DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO	34
2.4	EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL	42
3	A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: OPÇÃO PELO ENSINO SUPERIOR PRIVADO	54
3.1	A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS	54
3.1.1	Os “Acordos MEC-USAID”	54
3.1.2	O Consenso de Washington	56
3.1.3	A Política Educacional do Banco Mundial: orientações, recomendações ou imposições	61
3.2	NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	66
3.3	EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO ATRAVÉS DO SETOR PRIVADO NO PERÍODO DE 1995 A 2002	88
3.3.1	Financiamento Estudantil	97
4	A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA – DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO	101
4.1	GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL	103
4.2	VAGAS OCIOSAS	106
4.3	O DISCURSO E A PRÁTICA GOVERNAMENTAL	113
4.3.1	Interiorização	115
4.3.2	Programa de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (Reuni)	116
4.3.3	Avaliação	118

4.3.4	Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNES)	119
4.3.5	Centros Federais de Educação Tecnológica	120
4.3.6	Programa Universidade para Todos (Prouni)	121
4.3.7	O Novo FIES	128
5	CONCLUSÃO	132
	REFERÊNCIAS	141

1 INTRODUÇÃO

O processo democrático de toda sociedade é histórico e conflituoso. Nenhuma democracia surge, desde seu início, a partir de situações calmas e pacíficas. A democracia hoje vivida no Brasil é resultado de lutas, desaparecimentos, mortes e resistência em um dos períodos mais difíceis e violentos da nossa história. Foram mais de vinte anos de ditadura militar, entre 1964 e 1985, nos quais direitos políticos e individuais foram desrespeitados - inclusive o mais fundamental dos direitos: o direito à vida. Por fim, uma abertura política controlada e uma anistia que beneficiou os próprios militares e que, até os dias atuais, é causa de debates e indignações.

Nesse contexto, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, foi um momento de resgate da dignidade e da cidadania. Tendo em vista que a transição histórica da ditadura para a democracia foi um processo monitorado e controlado pelos militares, podemos aferir que a Constituição de 1988 não ficou imune ao jogo político de forças e interesses, tendo tal influência gerado certa aparência de ambiguidade e conflito de interesses entre o capital e os direitos individuais e sociais avançados que aparecem no documento legal. Apesar disso, vinte e sete anos depois, ela continua viva, avançando na concretização dos direitos previstos, e com uma característica de acessibilidade e conhecimento por parte do povo como nenhuma outra antes dela. O povo brasileiro vive um Estado de direito e cada vez mais se faz valer de suas prerrogativas de cidadão.

Nesse tempo tivemos muitos avanços e retrocessos, mas são inegáveis as mudanças nas relações sociais e econômicas de nosso país. A busca por um mínimo existencial, com o objetivo de reduzir as desigualdades (ainda vergonhosas), revela uma Constituição fundamentada nos valores e princípios humanistas, sendo a dignidade da pessoa humana seu primeiro - e mais importante - fundamento. Adotando esses princípios e tendo em seu cerne forte característica social, a Constituição brasileira define seu dever de dar educação, assumindo a tarefa de universalizar o ensino básico e de promover e viabilizar o acesso ao ensino superior. Desde seu preâmbulo, ficam claros os princípios e valores que a fundamentam:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 2013, p.09)

Como atender a todos esses objetivos com uma população sem acesso à educação, já que só pode existir Estado democrático quando direitos políticos e sociais da população são respeitados e constituem a base da sociedade? Para que isso ocorra a educação tem que ser prioridade. “Desde a Declaração Francesa de 1789, impõe-se a necessidade de assegurar acesso à educação e aos meios direcionados à emancipação intelectual e política do ser humano, integrante da comunidade social.” (MENEZES, 2009, p. 203)

Adotando como premissa que o direito ao ensino superior é um direito fundamental do cidadão e dever do Estado, a presente pesquisa tem por escopo demonstrar a estratégia do Estado brasileiro de efetivá-lo através da rede privada de ensino superior, mais especificamente nos Governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. O trabalho adota, ainda, os seguintes objetivos específicos:

- 1- Identificar, descrever e analisar os princípios e valores do direito à educação superior na legislação brasileira, principalmente sua trajetória nas Constituições nacionais;
- 2- Analisar os dados do Censo do Ensino Superior, realizando um estudo comparativo dos dados estatísticos das instituições por categoria administrativa - pública e privada;
- 3- Descrever e analisar a política educacional do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002);
- 4- Descrever e analisar a política educacional do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006 e 2007/2010).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa que em sua estrutura metodológica qualitativa adotou, principalmente, a revisão de literatura para fundamentar conceitos, descrever fatos históricos, analisar normas legais e políticas estabelecidas pelos governos estudados, imprescindíveis ao entendimento do objeto estudado.

Outro procedimento qualitativo de crucial importância para validar os resultados da pesquisa foi a análise de documentos e legislação nacional e internacional que juntos formam o conjunto de orientações das políticas educacionais do Brasil no período estudado. Os principais documentos e leis analisados foram: 1- Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; 2- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; 3- *La enseñanza superior*; 4- *Las lecciones derivadas de la experiencia*; 5- Consenso de Washington; 6- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei n. 4024/1961); 7- Constituição Federal de 1988; 8- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Lei n. 9394/1996); 9- Plano Nacional de Educação 2001/2010 (Lei n. 10.172/2001), que vigorou até junho de 2014.

Na abordagem quantitativa utilizou-se da coleta e análise de dados secundários através dos dados estatísticos divulgados pelo Estado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e produzidos pelo Censo da Educação Superior; dos portais dos programas Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil; relatórios de avaliação do Plano Nacional de Educação 2001/2011.

No capítulo dois debate-se a ideia de que a educação superior é um direito fundamental do cidadão, sendo, portanto, um dever do Estado. Para isso, é realizado um estudo histórico e conceitual da evolução dos direitos naturais, humanos e principalmente dos direitos fundamentais que, hoje, juntamente com os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, alicerçam a Constituição Federal de 1988. A previsão constitucional e o contexto em que se insere ao longo da história do Brasil o ensino superior, em especial o ensino superior privado, também são elencados e analisados nesse capítulo. Assim, através de uma revisão de literatura e da análise histórica do tema, firma-se a compreensão de que a educação, inclusive a superior, é um bem imprescindível para efetivar os direitos e princípios constitucionais do homem.

No capítulo três busca-se descrever, analisar e compreender a política educacional do governo do presidente do Brasil no período de 1995 a 2002, Fernando Henrique Cardoso. Inicia-se apresentando os antecedentes políticos, econômicos e históricos do período de estudo, sobretudo a influência de organismos financeiros internacionais nos rumos da educação no Brasil, que lhe deu características notadamente privatistas. São examinadas as principais políticas públicas e os documentos legais propostos pelo governo para a expansão do ensino superior privado. Através da coleta indireta de dados e da pesquisa documental nos órgãos oficiais da educação, faz-se uma análise qualitativa dos resultados obtidos.

Por fim, no capítulo quatro, objetiva-se descrever e analisar a política educacional no Brasil entre 2003 e 2010 no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para isso, foram traçadas as linhas de continuidade da política anterior e enfatizados seus elementos diferenciais, identificando o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa de Apoio de Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o aumento de crédito do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) como políticas centrais na expansão do ensino superior no período. A pesquisa documental e a análise de dados da efetivação dessas políticas públicas e da legislação proposta por esse governo constituem a fonte e fundamentação desse último capítulo.

2 O DEVER DO ESTADO BRASILEIRO EM VIABILIZAR O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

2.1 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS NA HISTÓRIA DA HUMANIDADE

O direito à educação tem, na nossa Constituição, status de direito fundamental. A conquista de tal direito é histórica e transpõe fronteiras, não podendo ser considerada dádiva dos legisladores constituintes. Assim, alguns conceitos são importantes para o entendimento da natureza jurídica de direito público subjetivo da qual, hoje, goza a educação. Para entender a evolução da educação como direito fundamental é importante traçar as diferenças entre os direitos naturais, os direitos humanos e os direitos fundamentais. Todos têm como titular o homem, porém, apresentam características e natureza específicas.

O direito natural é um conceito que prevê a existência de um direito que tem como fundamento a vontade de Deus (na Idade Média) e na sua evolução a própria razão humana (Idade Moderna). As concepções jus naturalistas influenciaram fortemente os modernos direitos humanos positivados. O direito natural puro e simplesmente positivado também não atende às necessidades de uma hermenêutica coerente que sustente os direitos fundamentais.

A moderna concepção de direitos humanos surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial. Segundo Piovesan (2006, p. 13), “[...] ela é derivada do movimento de internacionalização” dos direitos em resposta às “atrocidades e horrores cometidos durante o nazismo”, que trazia como projeto político a eugenia e para isso não media esforços. Foi sua marca inesquecível o descarte fácil e cruel do ser humano que não se encaixava no ideal ariano. A autora acrescenta ainda que “[...] se a 2ª Guerra Mundial significou a ruptura dos direitos humanos, o pós guerra deveria significar sua reconstrução.” (p. 13) A Organização das Nações Unidas (ONU) trouxe a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 - o documento internacional mais conhecido - para regulamentar essa reconstrução. Construído num momento histórico doloroso, quando todos os direitos humanos foram violados, em seu artigo mais específico sobre o direito humano à educação privilegia a educação básica, restringindo a educação superior ao mérito. Assim prevê o artigo (art.) XXVI da Declaração dos Direitos Humanos:

Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito. (ONU, 1948, p. 14)

Os direitos fundamentais são aqueles previstos na Constituição de determinado Estado e possuem características bem definidas que, segundo Silva (2013), são: a) historicidade - surgem na Revolução Francesa e evoluem todo o tempo; b) inalienabilidade - não se pode transferi-los, negociá-los ou disponibilizá-los; c) imprescritibilidade - não prescrevem, podem ser exigidos a qualquer tempo; d) irrenunciabilidade - o indivíduo tem a prerrogativa de não usá-lo, porém, não pode renunciar a ele.

Para Bonavides (2014, p. 382) “[...] não é possível compreender o constitucionalismo do Estado social brasileiro contido na carta de 1988 se fecharmos os olhos à teoria dos direitos sociais fundamentais, ao princípio da igualdade [...]”. Com característica marcadamente histórica, os direitos fundamentais evoluem e retrocedem acompanhando a evolução da humanidade. Hoje a doutrina reconhece a existência de três gerações ou dimensões de direitos, alguns chegando a enxergar a existência de uma quarta e de uma quinta geração. Os conceitos da primeira a terceira geração já serão suficientes para o entendimento do tema.

O lema da Revolução Francesa - liberdade, igualdade, fraternidade - serve de parâmetro na definição das três gerações do direito: os direitos da primeira geração são os direitos civis, que protegem a liberdade; os da segunda geração são os direitos sociais que valorizam a igualdade, e os da terceira geração são os direitos coletivos que buscam a fraternidade.

Os direitos de primeira geração são os chamados direitos civis, individuais e políticos e foram conquistados ainda na época da revolução burguesa. Antes os indivíduos não tinham direitos, devendo obediência ao rei (Estado) ou ao senhor feudal. O reconhecimento desses direitos representa a conquista da própria subjetividade, de poder ser um indivíduo. São direitos da primeira geração os direitos à vida, liberdade, segurança, propriedade, o direito de votar e ser votado. São, sobretudo, os direitos do indivíduo em oposição ao Estado.

A segunda geração dos direitos contém os chamados direitos sociais. O Estado é chamado a materializar os direitos de seus cidadãos, garantindo-lhes a possibilidade de vivenciar a liberdade e a igualdade antes conquistada. Para Silva (2013, p. 288) os direitos sociais são aqueles que “[...] possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam com o direito de igualdade.” Aqui se localiza o direito à educação. Apesar das conquistas dos direitos civis, o novo poder conquistado pelos donos do capital ainda submetia aqueles que para eles trabalhavam. A liberdade e a igualdade ainda eram um direito formal, e as relações sociais e econômicas não permitiam a sua fruição. Para que a materialização dos direitos fosse possível novas pressões sociais foram necessárias, fazendo o Estado intervir na sua concreção.

Os direitos de terceira geração têm como titular o homem enquanto habitante da Terra. Sua concepção extrapola o individual e o coletivo. São despersonalizados e por isso são chamados direitos difusos. Bonavides (2014) entende que a Carta de 1988 é uma Constituição do Estado social. Em sua concepção, o Estado social brasileiro é de terceira geração, pois concede e garante os direitos sociais básicos. Para ele os direitos fundamentais são “o oxigênio das constituições democráticas”. (p. 383)

A universalidade dos direitos humanos influencia e alicerça os direitos fundamentais objetivados nas Constituições dos Estados. “Atualmente, os direitos fundamentais são o parâmetro de aferição do grau de democracia de uma sociedade.” (CORDEIRO, 2012, p. 28)

2.2 CONTEXTO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Na primeira parte do período colonial do Brasil a educação era de responsabilidade dos jesuítas e se estruturava a partir da seguinte divisão:

a) *Studia inferiori* - ensino médio;

b) *Studia superiori* - estudo da Filosofia e da Teologia. O curso de Filosofia com três anos de duração ensinava lógica, ética, geometria e cosmografia, e o de Teologia durava quatro anos e ensinava escrituras, hebraico e teologia especulativa e prática.

Entende-se que aí reside a origem dos cursos superiores do país, considerando os seguintes aspectos:

- a) o nível dos estudos ministrados pelo Colégio da Bahia no ensino das Humanidades (Letras Clássicas, Filosofia, Ciências Naturais, Matemática, História, Geografia e a concessão de graus de bacharéis e mestre em artes);
- b) as cerimônias de graduação acadêmica tinham sua solenidade obedecendo ao protocolo da Universidade de Évora.

No período de 1654 a 1662 foram feitos vários pedidos ao reino pelo Senado da Câmara da Cidade de Salvador para reconhecer os cursos do Colégio da Bahia como Universidade, apesar de nenhum ser atendido. Da negação desses pedidos emerge o entendimento de que Portugal não tinha o interesse no desenvolvimento do ensino superior na colônia, tornando-se inevitável a comparação com a Espanha, que criou várias universidades na América.

Durante o período colonial, a monarquia portuguesa proibiu o estabelecimento de ensino superior no Brasil - sua maior e mais bem guardada colônia. Somente a educação superior religiosa era parcialmente permitida, circunscrita aos Estudos Gerais dos Colégios dos Jesuítas, primeiro em Salvador e depois em Minas, Rio e São Paulo. (SANTOS, 2012, p. 115)

O déficit do Brasil em relação ao ensino superior nasce, assim, junto com a sua própria história. O empoderamento que o indivíduo adquire após a formação universitária não se restringe à igualdade de condições no âmbito profissional, pois amplia, sobretudo, sua concepção de direitos. Não foi à toa, no Brasil colônia, a posição de Portugal de não permitir a criação de cursos universitários. Não havia interesse em disseminar tal condição sem controle da corte. Então, conforme Santos (2012), a única via de obter uma formação universitária para os jovens brasileiros era iniciar os estudos na colônia e concluir em Coimbra. Dessa forma, Portugal mantinha o controle e usava o ensino superior como ferramenta para formar uma ideologia de unidade nacional, capaz de justificar a continuidade do modelo social, econômico e político.

No período colonial, no Brasil, existiam apenas cursos superiores de Filosofia e Teologia, oferecidos pelos jesuítas, uma vez que Portugal impedia o desenvolvimento do ensino desse nível em suas colônias,

temendo que os estudos pudessem contribuir com os movimentos de independência. (SOUSA, 2013, p.16)

Ao chegar ao Brasil em 1808, em fuga pela eminente invasão napoleônica, a família real portuguesa encontra um povo com baixíssimo índice de escolaridade. Assim, com o objetivo de trazer para a colônia um sopro da cultura europeia, Dom João VI empreende algumas ações para formar uma corte digna de conviver com o seu rei: transfere o acervo literário de Portugal para a colônia; cria a primeira biblioteca pública brasileira em 1814; traz pintores para eternizar as paisagens e hábitos da colônia. A ação que nos interessa nesse estudo, porém, é que nessa pequena reforma cultural foram criados os primeiros cursos superiores do Brasil: a Escola Médico-Cirúrgica da Bahia (1808), a Escola Cirúrgica, Anatômica e Médica do Rio de Janeiro (1808), a Academia Real Militar (1810) e a Academia da Marinha (1808). O objetivo, dada a natureza dos cursos implantados, era o de garantir cuidados médicos mínimos e criar uma estrutura militar para proteção contra invasões. (SILVA FILHO, 2003)

É este o modelo de vida acadêmica implantado no Brasil colônia: o de instituições isoladas, caracterizado pela fragmentação e com essas instituições espalhadas pelas diversas localidades do país. Na criação desses cursos se privilegiava as profissões necessárias para o desenvolvimento da colônia: engenharia, medicina, direito. Sousa (2013) afirma que as instituições de ensino adotavam o modelo francês de universidade napoleônica, que era caracterizado por supervalorização das ciências exatas e tecnológicas, monopólio estatal, laicização, divisão em faculdades compartimentalizadas, importância da colação de grau e do diploma como requisito para o exercício da profissão. “[...] consolida-se entre nós o modelo de educação superior sem universidades, com cursos de graduação de currículo fechado e diplomas licenciadores de profissões.” (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2012, p. 115)

Segundo Ranieri (2000) o ensino superior, tanto no período da colônia como no período da república, era público e privativo do poder central. Essa característica tinha o objetivo de justificar e manter o modelo social, político e econômico. O ensino superior era, também, um instrumento para distribuir privilégios a poucos a fim de manter sua raridade e valor.

Após esse período, o ensino superior brasileiro viveu um período de lenta ou nenhuma evolução, sendo quase esquecido em várias constituições. A Constituição Imperial de 1824¹ dedicou apenas dois incisos do art. 179 à educação, deixando a educação superior em segundo plano quando o inciso XXXIII sinaliza a criação de Colégios e Universidades onde seriam ensinadas as ciências, as belas artes e letras, sem definição de quem seria responsável por tal criação.

Em 1823, um ano após a independência do Brasil, iniciam-se os primeiros debates sobre a criação de universidades no Brasil durante a constituinte. Em 1827, no Brasil Império, são criadas as duas primeiras faculdades de Direito do Brasil. Não receberam logo o nome Faculdade de Direito, mas, sim, Cursos Jurídicos, e tinham a missão de ajudar na construção da autonomia nacional, formando uma elite intelectual que fosse capaz de ocupar os postos mais importantes no país. Foram escolhidas as cidades de São Paulo e de Olinda pela localização geográfica - a de São Paulo para atender ao sul e a de Olinda para atender ao norte. Foram transformados em faculdades em 1854.

Já em 1889, quando da proclamação da República do Brasil, retomam-se discussões sobre a criação de uma universidade brasileira. As divergências ideológicas dos grupos que estavam à frente dessa proposta, a falta de consistência da proposta e a falta de recursos fizeram com que a mesma não se concretizasse.

Para os liberais, a criação de uma universidade no país era vista como uma importante tarefa no campo educativo, mesmo quando reconheciam ser a instrução das massas precária ou quase inexistente. Já os positivistas brasileiros opunham-se violentamente à

¹ “O contexto histórico, político e social da época em que foi outorgada a Constituição de 1824 era o da ascensão do liberalismo e do constitucionalismo no ideário econômico, político e jurídico, e do positivismo nos campos filosófico e científico. Essas correntes foram representadas no cenário nacional pelo Partido Liberal Brasileiro. [...] que incluía em sua base desde comerciantes e proprietários de províncias até nativos dos centros urbanos que estavam em situação precária, em face dos favores prestados à corte no Rio de Janeiro, bem como artesãos, oficiais de serviços autorizados e intelectuais influenciados pelo ideário francês. Sua base teórica era o constitucionalismo europeu, consubstanciado na obra de Benjamim Constant denominada *Princípios de política aplicáveis a todos os governos representativos*.” (TEIXEIRA, M. C. **O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras**, 2008, p. 147)

Para fazer oposição a esse grupo, foi criado o partido denominado Português (ou Idealista) que era constituído, segundo a autora, por “‘reinóis, militares, burocratas, comerciantes e prepostos do absolutismo luso’, os quais defendiam o regime colonial pelas razões mais diversas, como a manutenção de usos, tradições, direitos, leis e regulamentos anteriores à proclamação da independência. Sua base era a Revolução Liberal do Porto, de 1820, e a submissão da Corte Portuguesa às normas dali oriundas.” (p. 32)

criação de uma universidade por acreditarem tratar-se de uma instituição irremediavelmente comprometida com o conhecimento metafísico (na classificação comteana) que a ciência estava destinada a substituir. (CUNHA apud SOUSA, 2013, p.18)

Sousa (2013) considera que essa rejeição dos positivistas foi fundamental para que a República demorasse muito a criar uma universidade no Brasil.

A primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada em 1891. Inovou sendo a primeira carta laica no Brasil, o que influencia diretamente na educação, pois o estado rompe com a igreja e a educação passa a ser responsabilidade do poder público. À União competia criar, mas não privativamente, estabelecimentos de ensino superior e secundários nos estados (art. 35, nº 3). A adoção do modelo federativo favorece a descentralização do ensino superior em favor dos Estados.

De 1891 a 1910 foram criadas 27 instituições de ensino superior no Brasil: nove de medicina, obstetrícia, odontologia e farmácia; oito de direito; quatro de engenharia; três de economia e três de agronomia.

Ainda no início do século XX ocorreram algumas tentativas de criar uma universidade no Brasil: em 1909 os barões da borracha criaram a Universidade do Amazonas, que foi logo desativada com o encerramento do ciclo da borracha, da qual só restou a Faculdade de Direito, em 1962 incorporada à Universidade Federal do Amazonas; em 1911 foi criada a Universidade Paulista; e em 1912 a Universidade do Paraná, mediante a união de faculdades isoladas. Todas foram fechadas, mas, segundo Cunha (apud Sousa, 2013), apesar de terem sido projetos fracassados, essas instituições iniciaram suas atividades buscando encontrar qual era a verdadeira função e objetivos de uma universidade, quais eram as necessidades do país e como a universidade poderia contribuir para tal. “O simples ajuntamento de faculdades isoladas preexistentes, sem articulação funcional, institucional, pedagógica e científica de algum modo concretizado, não definiria uma universidade no sentido pleno.” (ALMEIDA FILHO, 2007, p. 219)

Em 1921 foi criada a Universidade do Brasil, por alguns considerada como a primeira universidade do país. Porém, sua criação foi um factóide, visto que não teve como motivação o atendimento às demandas sociais e de desenvolvimento do país e, sim, única e exclusivamente, outorgar o título de *Doutor Honoris Causa* ao Rei da

Bélgica Alberto I, que exigiu a honraria máxima dada por uma universidade como condição para participar do Centenário da Independência. Tão logo cumpriu essa função, a universidade foi desfeita. Portanto, a primeira universidade do Brasil que nasceu para ser universidade foi a Universidade de São Paulo.

Na década de 1930, o projeto desenvolvimentista do Estado Novo tinha como objetivo a industrialização e o fortalecimento do poder central. (RANIERI, 2000) Sendo esse o modelo, era necessária a formação de mão de obra especializada para a indústria e para os cargos burocráticos estatais. Vemos esse contexto espelhado na Constituição de 1934 e na fundação das duas primeiras Universidades do Brasil, ainda na referida década: a Universidade de São Paulo e a Universidade do Distrito Federal.

A constituição de 1934 é fortemente influenciada pela Constituição Mexicana (1917) e a Constituição Alemã da República de Weimar (1919), de vocação eminentemente social. Dessa forma, percebe-se uma maior atenção ao tema da educação. O texto atribui competência ao governo federal para fixar as diretrizes da educação nacional (presente em todas as constituições subsequentes); a difusão da instrução pública (em quaisquer graus) tornou-se atribuição concorrente da União e Estados. Também eram atribuições da União coordenar e fiscalizar a execução do plano nacional de educação; determinar as condições de reconhecimento oficial dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização; dever de manter o ensino superior no Distrito Federal; e garantir a tendência à gratuidade a fim de torná-lo mais acessível.

Assim, em 25 de janeiro de 1934 foi criada a primeira universidade do Brasil - a Universidade de São Paulo (USP) - por meio do Decreto Estadual nº 6.283/34, que reuniu as Faculdades de Medicina, Direito e Engenharia de São Paulo e teve seu projeto pedagógico fortemente influenciado pelo movimento modernista. Havia um objetivo político na criação da USP, que era formar uma elite paulista com alto conhecimento cultural, científico, literário e artístico.

Logo após, em 1935, foi fundada a Universidade do Distrito Federal (Rio de Janeiro) através do Decreto Municipal nº 5.513 de 04 de abril de 1935, cujo líder intelectual, Anísio Teixeira, pretendia implantar um projeto acadêmico e institucional de estímulo à produção de atividade científica livre e cultural desinteressada, pois tinha objetivos não só de formar profissionais mas “[...] manter a atmosfera do saber

pelo saber, demonstrando inquietações com a formação intelectual do ser humano de forma consciente, priorizando a liberdade de pensamento e a autonomia universitária.” (SOUSA, 2013, p. 20) Anísio Teixeira convidou grandes nomes da intelectualidade brasileira da época para montar o projeto pedagógico da Universidade do Distrito Federal: Villa-Lobos na música; Candido Portinari na pintura; Gilberto Freire na antropologia; Mário de Andrade na história e folclore; e Afrânio Peixoto como reitor. O projeto era tão audacioso e democrático que não durou muito tempo e Anísio foi perseguido e exonerado.

Os dois projetos pedagógicos foram substituídos pelo velho modelo franco-germânico, com a instituição da ditadura Vargas que não podia admitir uma universidade com autonomia. (SANTOS, 2012)

A constituição de 1937 foi outorgada com o objetivo de fortalecer o poder executivo e proteger o governo de Getúlio Vargas das ideias fascistas e comunistas que tinham muitos simpatizantes no Brasil. O direito de acesso ao ensino superior sofreu restrições, pois todos os dispositivos que dispunham sobre a matéria na Constituição de 1934 foram suprimidos.

A Universidade do Distrito Federal deixou de existir em 1937, ano em que o Ministério da Educação criou, em seu lugar, a Universidade do Brasil, com o objetivo de ser um modelo para a criação de diversas universidades pelo país. E várias universidades federais foram criadas no período do Estado Novo, sempre com o foco na formação de mão de obra para a indústria.

A constituição de 1946 é resultado de movimentos que tomaram conta do país após o fim da Segunda Guerra Mundial, clamando por uma redemocratização geral das instituições nacionais. Inspirada no princípio da liberdade e nos ideais da solidariedade humana, no art. 168 estabeleceu que o ensino superior seria gratuito para aqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos. (MARTINS, 2006)

Essa constituição também marca o fim da era Vargas e, logo após, foi criada a rede de universidades federais, com destaque para as Universidades do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, da Bahia e de Recife. Essas instituições se fortaleceram através da presença de vários *scholars* europeus que vieram para o Brasil fugindo das condições de vida após a Segunda Guerra Mundial. (SANTOS, 2012)

De acordo com Silva Filho (2003), em 1945 o Brasil tinha cinco universidades, passando para 37 em 1964. O número de alunos também teve um crescimento inédito: de 1932 a 1945 a taxa de crescimento em número de matrículas tinha sido de 2,4% ao ano, enquanto que de 1945 a 1964 chegou a 12,5% ao ano. Segundo o autor, o acesso ao ensino superior passa a ser visto como meio de ascensão social, aumentando a procura por essa formação.

Esse crescimento se intensificou no início da década de 1960, gerando aumento no número de postos de trabalho que tinham “[...] exigências de requisitos educacionais para ocupá-los.” (SOUSA, 2013, p. 22). Essas novas exigências do mercado de trabalho fizeram aumentar a demanda da sociedade por diplomas.

Em 1961, Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro foram convidados por Juscelino Kubitschek para implantar a Universidade de Brasília, adequando o modelo norte-americano do *college* à realidade brasileira. Anísio Teixeira pretendia implantar um projeto acadêmico e institucional influenciado pela Reforma Flexner² americana, rompendo com o paradigma profissionalizante. Porém, Anísio e Darcy viram seu projeto educacional ser destruído por outra ditadura.

Em 1964 a Universidade de Brasília sofreu intervenção militar, logo após o golpe de Estado, e o novo modelo curricular foi abolido. (SANTOS, 2012) No seu lugar, os militares colocaram uma cópia empobrecida do modelo norte-americano de ensino superior.

A Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, representa a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e adotou os princípios da democratização da educação: “Art. 2º A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.” (BRASIL, 1961) O dispositivo que mais causou impacto no sistema de educação superior foi a concessão de equivalência dada a todos os cursos de grau médio para entrada no ensino superior (existia o ensino médio acadêmico e o ensino médio técnico e só podiam prestar exames vestibulares os concluintes do ensino médio acadêmico), permitindo que todos os concluintes do ensino secundário

² “[...] o relatório em questão desencadeou profunda reforma no ensino médico na América do Norte que, estendendo-se a outros campos de conhecimento, consolidou a arquitetura curricular que hoje predomina na rede universitária dos países industrializados [...]” Modernização do método de ensino da medicina baseado em ciclos. ALMEIDA FILHO, N. **Reconhecer Flexner**: inquérito sobre produção de mitos na educação médica no Brasil contemporâneo. Disponível em: < <http://www.scielo.org/pdf/csp/v26n12/03.pdf> >. Acesso em: 05 set. 2014.

pudessem concorrer aos cursos superiores. Esse dispositivo aumentou ainda mais a demanda por vagas no ensino superior, agravando a crise causada pelo desequilíbrio entre o número de vagas e o excedente.

Em 1964, apesar de todo crescimento registrado acima, o número de vagas ainda era inferior ao número de alunos que tinham interesse num nível mais elevado de formação. O ensino privado detinha 25% do total de vagas. Foi no início dessa década que os estudantes se organizaram para pedir mudanças no sistema de ensino superior, inclusive pela extinção das cátedras ainda vigentes. Eles também reivindicavam a democratização do acesso pelo aumento das vagas e de cursos.

Nesse período o sistema educacional brasileiro carece de respostas para dois problemas principais: a demanda da sociedade por educação e a demanda do sistema econômico para a formação de recursos humanos. O Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de dar vazão à essa demanda, assina convênios com a *Agency for International Development* (AID) a fim de receber assistência técnica e cooperação financeira, organizando o sistema educacional brasileiro. São os chamados “Acordos MEC-USAID”, que orientaram o governo brasileiro a tomar medidas para ajustar o sistema educacional definitivamente ao modelo de desenvolvimento econômico adotado. O governo brasileiro, literalmente, entregou a reorganização do sistema educacional brasileiro àquela agência.

Três anos após o golpe militar de 1964 é promulgada a Constituição de 1967. Muitos dos dispositivos dedicados à educação pela Carta anterior são mantidos. Continua estabelecendo a gratuidade no ensino superior para aqueles que comprovassem falta ou insuficiência de recursos, mas podendo ser substituído pelo regime de concessão de bolsas, exigindo posterior restituição, conforme o artigo 168. (MARTINS, 2006)

As orientações da AID influenciaram o anteprojeto que depois se transformou na Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, que institucionalizou a Reforma Universitária. A reforma encontrou dois focos de resistência: a dos estudantes que a repressão militar conseguiu controlar e a da oligarquia interna da universidade. E, exatamente por pressões internas, ela não foi implantada. Para compor as insatisfações foi criada uma estrutura mista do sistema anglo-saxão de departamentos e do sistema franco-alemão da cátedra vitalícia. Foram também incorporados à arquitetura curricular brasileira os mestrados, entendidos como uma

pós-graduação.³ A emenda ou Constituição de 1969 manteve os dispositivos anteriores, inovando quando preconiza pela primeira vez que a educação é direito de todos e dever do Estado.

No início da década de 1970 o Brasil ainda vivia um período de crescimento chamado “Milagre Brasileiro”. Esse crescimento econômico beneficiou diretamente a classe média brasileira, modificando seus hábitos de consumo e criando novas oportunidades de trabalho na indústria e na burocracia estatal. Assim, para atender as exigências das vagas de emprego geradas, um número maior de jovens passou a se interessar pelos cursos de nível superior.

Porém, o modelo escolhido para o crescimento do Brasil, através do endividamento externo e a substituição das exportações, gerou um alto endividamento das empresas, levando o país a um período de estagnação e altas taxas inflacionárias.

Com a desaceleração da economia, Sousa (2013) chama a atenção para as dificuldades que passa a enfrentar o ensino superior tanto para preenchimento das vagas como para a permanência dos alunos até o final do curso. Com a impossibilidade financeira de pagar as mensalidades de boa parte dos alunos, tanto o poder público como as próprias instituições criaram estratégias para amenizar a situação. O governo criou a obrigatoriedade de profissionalização do segundo grau com o objetivo de diminuir o interesse pelo ensino superior e, em 1974, criou o sistema de crédito educativo com a finalidade de apoiar o setor privado subsidiando as mensalidades. O setor privado criou novos cursos, o ensino noturno, cursos de baixo custo e menor exigência acadêmica, além de abrir instituições no interior do país.

A década de 1980 afetou a universidade de forma negativa. As crises política e financeira da América Latina geraram caos administrativo, crise de autoridade, desvalorização social. (SANTOS, 2012) Surgiu um vácuo na evolução da importância da universidade para a sociedade e, além disso, as orientações do Banco Mundial

³ “Por outro lado, incorporou-se à arquitetura acadêmica brasileira o que nos EUA é parte da formação profissional (os mestrados) interpretando-a de modo distorcido como formação de pós-graduação, sem remover o sistema anterior de ensino de graduação profissionalizante inspirado nos antigos modelos alemão e francês.” (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2012, p. 119)

seguiram na direção de priorizar o ensino básico, ficando a educação superior como de menor prioridade. (SILVA FILHO, 2003)

Dessa forma, a estratégia para ampliar as vagas no ensino superior foi flexibilizar os critérios de credenciamento e reconhecimento dos cursos de entidades privadas. Ampliou-se o número de vagas sem que o Estado tivesse que realizar grandes investimentos. Uma das consequências dessa opção, segundo Ranieri (2000), é que o caráter empresarial dessas escolas particulares culminou num perfil de ensino menos exigente do que o das entidades públicas, consequentemente afetando a qualidade da formação oferecida.

2.2.1 A Constituinte de 1987/88: legitimação da atuação partilhada do poder público e da iniciativa privada na efetivação do direito à educação.

O presidente José Sarney foi o primeiro presidente civil após vinte anos de governo militar. Assumiu substituindo Tancredo Neves, presidente eleito que veio a falecer antes de tomar posse. Mais uma vez as esperanças do povo foram frustradas: Sarney era aliado do governo militar e a sua ascensão à presidência poderia significar a sua continuidade.

Já tinha sido difícil a recuperação da derrota sofrida na votação da emenda que propunha eleições diretas para presidente da República, mas Tancredo (apesar de ter sido eleito indiretamente) tinha total apoio popular e, mesmo apresentando um discurso moderado, se comprometeu com as mudanças. É o que fica claro no discurso pronunciado em Maceió, durante a campanha eleitoral, em que revela as bases da Nova República, conforme trecho citado por Silva (2013, p. 90):

A Nova República pressupõe uma fase de transição, com início a 15 de março de 1985, na qual serão feitas, 'com prudência e moderação', as mudanças necessárias: na legislação opressiva, nas formas falsas de representação e na estrutura federal, fase que 'se definirá pela eliminação de resíduos autoritários', e o que é mais importante 'pelo início, decidido e corajoso, das transformações de cunho social, administrativo, econômico e político que requer a sociedade brasileira'. E, assim, finalmente, a Nova República 'será iluminada pelo futuro Poder Constituinte, que, eleito em 1986, substituirá as malogradas

instituições atuais por uma Constituição que situe o Brasil no seu tempo, prepare o Estado e a Nação para os dias de amanhã.

Grau (2014) afirma que os militares assumiram a transição para a democracia como uma evolução do próprio “movimento de 64”. Em nota de rodapé, cita trecho de um texto de três ministros militares lido em 31 de março de 1988, durante a ordem do dia: “No tocante à transição para a democracia que ora vivemos, é certo que vamos encontrar suas raízes no movimento de 31 de março.” (p. 327) Analisando essa afirmação dos militares e as palavras ‘prudência e moderação’ do discurso de Tancredo conclui-se que foi uma transição lenta, gradual e controlada. Não que os militares tivessem a alternativa de continuar no poder, pois a insatisfação interna e a mudança no quadro internacional forçaram o caminho para a democracia no Brasil, porém, não houve um processo de ruptura e isso fez diferença na formação da Assembleia Nacional Constituinte e na elaboração e aprovação dos textos. Comparato (1986, p. 11) assim descreve o processo de transição:

Hoje, porém, a situação brasileira é, sob muitos aspectos, original. O regime instaurado em 1964 não foi propriamente derrotado pelos adversários. Ele evoluiu e se transformou por si mesmo, sob o comando das mesmas forças que sempre o controlaram: os militares e os empresários. A classe política retomou, livremente, sua tradicional atividade, num quadro constitucional já transformado pelos antigos governantes, com a expiração da vigência do Ato Institucional nº 5, em 1978, e a eleição dos governadores em 1982. [...] E tudo o que, doravante, representasse realmente um acerto de contas com os antigos titulares do poder, foi repellido e severamente proscrito, pelos novos líderes, como ato de revanchismo.

Os empresários, classe que apoiou os militares no golpe, se associaram ao projeto da Nova República, não por ideologia política, mas para preservar seus interesses econômicos. Grau (2014) enfatiza esse posicionamento citando o discurso do presidente da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul em 12 de dezembro de 1984, no seminário sobre “Intervenção do Estado na Economia”, em São Paulo:

Sabemos que existem comportamentos de políticos que não são inteiramente favoráveis e até muito pelo contrário são bastante

conflitantes com o que pensamos em relação ao capitalismo privado, à livre iniciativa, à defesa intransigente do lucro. Mas temos que fazer uma opção e essa opção já fizemos, que é a da democracia. A anterior, que nós também fizemos, deu no que deu. [...] Entendo que estamos, felizmente, caminhando para melhor, porque verificamos na composição de forças do futuro governo uma nítida predominância em termos de política econômica pela iniciativa privada. [...] Tudo nos leva a crer que a política econômica será predominantemente conservadora [...]. (p. 328)

Apesar dos receios populares, Sarney envia proposta de emenda constitucional ao Congresso, convocando uma Assembleia Nacional Constituinte. Essa proposta se transformou na Emenda Constitucional nº 26, promulgada em 27 de novembro de 1985, convocando os membros da Câmara de Deputados e do Senado Federal para se reunirem em Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana no dia primeiro de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional. A expectativa da sociedade por uma Constituinte Exclusiva é frustrada com a convocação de uma Constituinte Congressional formada pelos deputados e senadores eleitos em 1986, e pelos senadores eleitos em 1982 (ainda remanescentes da ditadura), que tiveram que exercer dupla função: função legislativa e função constitucional. Essa opção causou insegurança e desconfiança, como afirma Grau (2014, p. 329):

“[...] a impressão que ficava era que a constituição fora convocada única e exclusivamente tendo-se em vista a atribuição de legitimidade formal à “Nova República”, sendo-lhe estranha a intenção de projetar mecanismos e instrumentos de transformação da sociedade brasileira.”

Durante a Assembleia Nacional Constituinte a influência das forças conservadoras se deu notadamente na formação do grupo suprapartidário apelidado de “Centrão”. Consistia num grupo de deputados e senadores de diversos partidos, representando a maioria do congresso que conseguiu mudar o Regimento Interno da Assembleia Constituinte, de forma que todos os dispositivos construídos nas comissões teriam que necessariamente passar pela votação em plenário e serem aprovados pela maioria absoluta. Assim, o plenário se tornou centro de articulações e negociações onde os mais diversos interesses eram defendidos. Situação que não era possível com o regimento anterior. O “Centrão” transformou, então, a chave

ideológica da Assembleia Nacional Constituinte de centro-esquerda para centro-direita. Os debates da Assembleia Nacional Constituinte, assim, penderam para a adoção de uma economia de mercado cuja opção pela neutralidade almeja tratar os agentes econômicos de forma equitativa. (SANTOS, 2014)

A Constituição de 1988 adotou a forma de economia capitalista fundada na apropriação privada dos meios de produção e na iniciativa privada (SILVA, 2013), deixando claro já no seu art. 1º, onde elenca os fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre os quais: no inciso II a cidadania (capacidade de exercer seus direitos); inciso III a dignidade da pessoa humana (valorização de cada pessoa); inciso IV os valores sociais do trabalho (exercício profissional remunerado) e da livre iniciativa (atividade privada). (MOURA, 2014) A livre iniciativa alcançou hierarquia de princípio que fundamenta toda a Constituição legitimando e incentivando a iniciativa privada em todas as atividades econômicas e sociais. O inciso IV do art. 1º legitima a atuação partilhada do poder público com a iniciativa privada na efetivação do direito à educação e, de forma ainda mais específica, em seu art. 209, onde deixa o ensino livre à iniciativa privada.

O conceito de livre iniciativa enseja diversos significados, sendo de interesse nesse trabalho aquele que parte da matriz liberdade como fundamento da ordem econômica, que significa: a) liberdade de comércio e indústria; b) faculdade de criar e explorar uma atividade econômica; c) não sujeição a restrições estatais, com exceção das impostas por lei, como no caso da atividade educacional; d) liberdade de concorrência, considerando a neutralidade do Estado nos casos de competição entre entes privados; e) liberdade advinda de um ofício ou profissão. (SANTOS, 2012)

Há o reconhecimento de que, apesar desse quadro e contra todos os prognósticos, a Constituição de 1988 possui um texto razoavelmente avançado, revelando inovações de grande importância para o constitucionalismo do Brasil e do mundo, porque provavelmente a participação da sociedade civil foi ativa enviando propostas e acompanhando a construção deste documento. Depois de anos de repressão e submissão, a sociedade não aceitaria uma Constituição que não atendesse às suas demandas por liberdade e dignidade há tanto tempo represadas.

2.2.2 O Direito à Educação Superior na Constituição Federal de 1988

A Constituição brasileira de 1988, no dever ser, é considerada a mais completa e avançada na garantia do direito à educação no mundo. (MARTINS, 2006) Nela os direitos individuais e sociais ganham status de fundamentais, em especial o direito à educação. As questões educacionais do Brasil ganharam ênfase e atenção a partir de então, “[...] quer considerando a educação como direito fundamental da população brasileira, quer como meio de favorecer o desenvolvimento nacional [...]” (SAPIO, 2010, p. 99)

Foi a primeira constituição que tratou especificamente do ensino superior, contemplando o mesmo com quatro artigos: art. 207, que confere à universidade autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial, além de vincularem de forma indissociável o ensino, a pesquisa e a extensão; o art. 208, inciso V, que confirma o dever do Estado em efetivar acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; o art. 213, parágrafo 2º, inclui as atividades universitárias de pesquisa e extensão no rol das que podem receber apoio financeiro do poder público; e, por fim, o art. 218, parágrafos 1º ao 3º, que define de que forma o Estado irá promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

Os dispositivos constitucionais sobre a educação sofrem forte influência dos acordos e tratados assinados pelo Brasil no Direito Internacional (fruto das orientações do Banco Mundial), e estão em conexão com os fundamentos da república e os princípios e valores definidos pelo legislador constituinte originário, além de revelar o foco na universidade pesquisa.

Ranieri (2014) esclarece que apenas o art. 207, que confere à universidade autonomia didático-científica e de gestão, tem caráter instrumental, e os demais mantêm um conteúdo essencialmente programático. Entretanto, alerta, isso não significa que o Estado pode se sentir descomprometido com o seu dever em relação ao ensino superior, e evoca o art. 205 da mesma constituição para fundamentar sua posição:

A educação, direito de todos e dever do Estado da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 2013, p. 121)

A ação de interpretar a Constituição exige o conhecimento das regras da hermenêutica constitucional e, dentre essas, uma das principais é a da unidade da Constituição, segundo a qual a norma constitucional deve ser analisada respeitando os princípios e as demais normas. De acordo com Ranieri (2000), dentro dessa lógica os princípios constitucionais são os vetores que dão sentido ao todo em que se estabelece uma relação de instrumentalidade entre estes e a ação do poder público, ou seja, hierarquicamente há uma supremacia dos princípios aos quais tudo está subordinado.

O direito à educação, por ser um direito social fundamental, alcança a todos apresentando característica de universalidade. Muitos tratados e pactos internacionais chamam a atenção para a importância da educação para o desenvolvimento individual e da própria sociedade. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de 1966, em seu art.13, do qual o Brasil participa, diz que:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações [...]. (ONU, 1966)

No seu art. 209, a Constituição diz que o ensino é livre à iniciativa privada, contanto que cumpra as normas gerais da educação nacional, que tenha autorização do poder público para realizar suas atividades e que se submeta à avaliação de qualidade realizada pelo mesmo. Assim, o legislador constitucional corrobora especificamente a existência de instituições particulares de ensino com as devidas ressalvas, já que a atividade educacional tem natureza pública, prevalecendo a

finalidade pública sobre o interesse particular. “Meios e fins na atividade educacional privada são controlados pelo governo federal.” (RANIERI, 2000, p. 135)

A legitimidade das instituições privadas de ensino particular na Constituição de 1988 foi debatida, antes da constituinte, pelos partidos políticos. No anteprojeto de Constituição que apresentou ao Partido dos Trabalhadores em 1985, Comparato (1986, p. 63) admite que a iniciativa privada realize a atividade educacional: “O anteprojeto admite, dando, aí sim, possibilidade real ao exercício de verdadeira escolha, que o serviço público educacional seja prestado por entidades particulares, em regime de concessão.” No seu entendimento, com a existência das escolas particulares abre-se o espaço para o pluralismo na educação. Porém, salienta também que a natureza de serviço público da educação não convive com o ambiente de competição voltado para o lucro das empresas em geral:

A multiplicidade de escolas privadas não deve, pois, ser suprimida, mas sob a condição de que elas estejam voltadas, unicamente, ao seu objetivo de interesse social. Daí a proibição, contida no anteprojeto, de a escola privada apresentar outra forma de organização, que não de associação sem fins lucrativos, ou de fundação. (p. 65)

Nessa proposta, o objetivo é disponibilizar para a sociedade uma variedade de propostas educacionais e conter os fins lucrativos das escolas particulares. Na Constituição não tivemos restrições à iniciativa privada na educação, porém, a educação é um serviço que se presta por particulares através de concessão e traz à tona o dever do Estado de fiscalizar o desempenho, currículo e até mesmo a fixação de mensalidades.

2.3 ENSINO SUPERIOR: DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO

A universidade é uma das principais instituições que produz, propaga e transforma o saber da sociedade. Não é a única, mas é a que em sua essência realiza essas ações com o objetivo de concentrar o conhecimento das diversas áreas, preservando e garantindo a sua transmissão à geração seguinte.

Com efeito, a história de todos os países que floresceram e se desenvolveram é a história de sua cultura e a história da sua cultura é, hoje, a história de suas universidades. Sempre a humanidade viveu utilizando a experiência do passado, mas essa experiência atingiu, nos tempos modernos, tamanha complexidade intelectual, que, sem a experiência das universidades, grande parte dela se teria perdido e outra grande parte nem chegaria a ser formulada. (TEIXEIRA, 1988, p. 34)

Numa sociedade em que o saber válido é aquele construído em suas instituições educacionais, o título universitário é imprescindível para que o princípio da igualdade constitucional seja efetivado. O conhecimento científico é supervalorizado, enquanto que o conhecimento autodidata ou empírico é considerado duvidoso e folclórico, com raríssimas exceções. Assim, o título universitário é condição *sine qua non* para a validação da capacidade profissional e do conhecimento intelectual do indivíduo. Dessa forma, pode-se levantar a hipótese de que uma sociedade que não oportuniza democraticamente o acesso ao ensino superior mitigará a sua tarefa de efetivar o direito à igualdade.

Bonavides (2014) destaca, dentre os direitos fundamentais, o direito à igualdade, nominando-o de direito-chave. No direito constitucional de nossos dias deixou de ser a igualdade jurídica do liberalismo para ser a igualdade material do Estado social. Para ele os direitos sociais básicos têm uma função muito importante na sociedade: “consiste pois em realizar a igualdade na sociedade; ‘igualdade niveladora’, volvida para situações humanas concretas, operada na esfera fática propriamente dita e não em regiões abstratas ou formais de direito.” (p. 383) Cita, ainda, Pernthaler discorrendo que, pelo princípio da igualdade material, o Estado é obrigado a realizar intervenções de correção na sociedade com o objetivo de remover as “[...] mais profundas e perturbadoras injustiças sociais.” (p. 387)

Um dos principais problemas da educação superior no Brasil é a baixa taxa líquida de matrícula. O acesso não é oportunizado de forma igualitária e só nos últimos vinte anos é que ações estão sendo empreendidas no sentido de democratizar e ampliar o mesmo. A política de ações afirmativas e cotas raciais, inicialmente tão combatida, atinge em cheio seu objetivo de reparação social, mesmo que ainda não contemple a necessidade de toda a sociedade. O Estado, então, com o compromisso de ampliar a oferta de vagas nas universidades públicas, institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades

Federais (Reuni) através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, possibilitando a criação de novos cursos e turmas, além da criação dos cursos noturnos e novas universidades no interior do país, promoção de inovações pedagógicas e combate à evasão.

Se a Constituição garante legal e juridicamente uma sociedade, a educação é o único meio que assegura a operacionalização de todos os objetivos informados desde o seu preâmbulo. Desta forma, o direito fundamental que potencializa a concretude dos demais é o acesso à educação de qualidade. Carlos Rátis cita Jorge Miranda (2006) e ratifica que a primeira forma de defesa dos direitos é o conhecimento do próprio direito, pois só quem conhece seus direitos pode reivindicá-los e saber dos prejuízos que terá caso não os usufrua. Entendendo que a educação é meio para concretizar o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, causa preocupação a falta de efetividade das políticas públicas brasileiras em equilibrar a proporção entre expansão do acesso à educação e elevação da qualidade nos diversos níveis de ensino.

Nas Constituições brasileiras a igualdade é prevista formalmente. Todos são iguais perante a lei. Cada homem é um ser único e as diferenças naturais, ideológicas são normais e saudáveis. A busca pela igualdade, que é objetivada pelo princípio constitucional, não se revela numa padronização do ser humano e, sim, na redução das desigualdades econômicas e sociais que criam abismos nas condições de vida e até mesmo sobrevivência do homem.

A valorização do homem, da democracia, da liberdade e de tantos outros valores humanistas revelam a coerência de todo o texto constitucional. É uma Constituição que busca não só formalizar direitos e deveres, como, também, viabilizá-los materialmente.

Numa compreensão ampliada dos direitos e garantias fundamentais estes apresentam características ambivalentes, sendo geradores e redutores de custos ao mesmo tempo. (SGARBOSSA, 2014)

É plausível sustentar que os benefícios superem os custos, como nos casos dos investimentos de recursos em educação e saúde. [...] Assim, investimentos particulares em educação são concebidos como externalidade positiva, pelo que merece internalização que os incentive (fomento, financiamento, subsídio), posto que a ausência da internalização desestimula a conduta socialmente útil. Mas são

semelhantes quanto aos efeitos, pois os benefícios excedem os custos, segundo a própria literatura econômica.⁴

Considerada essencial para a dignidade da pessoa humana, a educação como dever do Estado e da família figura como primeiro direito social citado no art. 6º do capítulo II (direitos sociais), não deixando margem a dúvidas no que tange à intenção do legislador constituinte de elegê-la como meio insubstituível para a materialização dos princípios constitucionais.

Apesar da lentidão do legislador infraconstitucional e da máquina estatal brasileira, aos poucos as leis, planos e ações já previstas na Constituição de 1988 são implementadas: LDB em 1996, Plano Nacional da Educação em 2001/2011, Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, Reuni em 2007, etc. Ao estudá-los à luz da Constituição serão encontrados seus fundamentos e/ou previsão.

O direito ao ensino superior na constituição pode ser considerado direito fundamental, porém, sua proteção é frágil. (CEZNE, 2014) É necessário que seus instrumentos de proteção sejam desenvolvidos através de estudos teóricos e de sua aplicação concreta nos tribunais. As decisões dos tribunais constitucionais são de aplicação obrigatória, a jurisprudência produzida pelos mesmos é de fundamental importância na construção dos instrumentos de proteção jurídica do direito fundamental ao ensino superior. Infelizmente, no que diz respeito a esse nível de ensino, as demandas judiciais são limitadas a situações administrativas, financeiras ou específicas das ações afirmativas.

O grau de eficiência do direito será proporcional à densidade que o enunciado normativo apresentar. A análise dos direitos sociais prestacionais revelam que estes, em sua maioria, possuem baixa densidade normativa. (CORDEIRO, 2012) O art. 208, inciso V, da Constituição brasileira, ao tratar do direito de acesso ao ensino superior, diz que o dever do Estado com a educação será efetivado com a garantia de acesso

⁴ “Externalidade consiste em uma situação na qual o custo social de uma atividade excede seu custo individual. A manutenção de certos bens e serviços essenciais em mãos exclusivamente da iniciativa privada, sem alguma forma de intervenção estatal - fomento, subsídio, financiamento ou outra - pode ser apta a produzir fenômenos sociais extremamente custosos, como a favelização, a precariedade das moradias e as invasões, os problemas correlatos a criminalidade, entre outros.” (CORDEIRO, 2012, p. 239)

aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. A condição descrita no final do referido artigo (“segundo a capacidade de cada um”) diminui a densidade do mesmo, reduzindo, assim, o seu grau de eficiência. O conceito de merecimento implícito nessa condição pode diminuir o alcance da norma. Essa preocupação é sintetizada na conclusão de Cordeiro (2012, p. 51):

A forma com que cada direito fundamental é positivado tem influência direta sobre a questão da eficácia jurídica da norma que o consagra. Quanto maior a densidade normativa, maior será a força jurídica. A eficácia é o predicado que denota a capacidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos. Aplicabilidade envolve uma dimensão fática.

Comparando com os outros incisos, que dispõem sobre como o Estado efetivará seu dever com a educação nos demais níveis de ensino, percebe-se a assertividade presente, resultando numa maior densidade e instrumentalidade da norma.

O inciso I do referido artigo define que a educação básica será obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. O legislador constituinte não deixa margens a dúvidas sobre o caráter obrigatório e gratuito do ensino básico, tornando esse um direito público subjetivo (art. 208, parágrafo 1º).

O inciso II, por sua vez, dispõe sobre a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Apesar de optar pela progressão, não resta dúvida sobre a obrigação do Estado para com todos os cidadãos em relação ao ensino médio. Os Planos Nacionais de Educação vêm implantando essa universalização. No Plano Nacional de Educação 2014/2024 o Estado assume integralmente esse dever.

O inciso IV traz uma inovação incluindo a educação infantil obrigatória, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade, nos Planos Nacionais de Educação. A política de avançar na gratuidade aos poucos não deixa de ser pertinente, visto que busca garantir um nível para depois se dedicar à universalização do seguinte. É uma estratégia racional e lógica, contanto que enquanto a universalização não seja possível nos níveis mais elevados, os investimentos

mantenham um serviço de qualidade e acompanhem o crescimento decorrente do nível de ensino anterior.

Apesar da sua não universalidade, o direito de acesso ao ensino superior é direito público subjetivo. Mesmo sofrendo restrições por conta da conjuntura econômico-político-social, o direito de acesso continua latente, aguardando mudanças na política de educação para possibilitá-lo. (MARTINS, 2006)

[...] a discussão em torno do direito público subjetivo do direito de acesso ao ensino superior é menosprezada pela doutrina, em face ao contraste de proteção ao ensino básico e os demais graus de ensino, não obstante não haver hierarquia entre os níveis de acesso de ensino, uma vez que o direito de acesso à educação deve ser assegurado como um todo único. [...] O direito subjetivo do mínimo existencial de todo e qualquer direito fundamental não está adstrito à reserva do possível; é o seu limite. Se o Estado não pode naquele momento garantir a sua concretização, por total incapacidade orçamentária, ficará, pois, em mora, até o seu imediato cumprimento. (MARTINS, 2006, p. 112)

O *quantum*, chamado de mínimo existencial, é a uma quantidade mínima de certo bem que dê às pessoas condições para sua existência. O reconhecimento da necessidade de definição e garantia de um mínimo existencial na nossa Constituição é o início do caminho para a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana.

O importante no ensino superior não é necessariamente a universalização, mas a igualdade de oportunidades. O art. 208 da Carta Magna brasileira faz o filtro pelo mérito (há um risco de considerá-lo um conceito subjetivo, inócuo, servindo de desculpas ao Estado para não se comprometer objetivamente com o acesso), o que não significa a falta de obrigatoriedade do Estado em garantir o acesso. Antes o compromete, inclusive com os níveis anteriores, pois para conseguir efetivar o seu potencial intelectual o indivíduo deve receber uma boa formação, o que significa uma escola pública de boa qualidade para que a exclusão do indivíduo ocorra apenas por falta de aptidão ou mérito e não por não poder desenvolver as suas competências intelectuais.

O direito de acesso ao ensino superior é norma-regra constitucional auto instrumental imprescindível para a efetividade dos direitos fundamentais como um todo indissociável. Só pode haver pleno

exercício da liberdade de profissão, do direito de iniciativa econômica etc., se for garantido ao cidadão acesso ao curso superior que for do seu interesse. (MARTINS, 2006, p. 107)

Supondo que todos no Brasil recebam uma educação básica com o mesmo padrão de qualidade, na idade adulta o desejo e aptidão do indivíduo é que determinaria seu ingresso no ensino superior. Para isso tem de haver vagas para todos aqueles que, por mérito, conseguirem reunir os critérios necessários para cursar o nível superior. A intenção do legislador constitucional, fundamentada nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, era privilegiar aquele que tem a capacidade necessária para iniciar e concluir o curso superior e não promover uma competição, selecionando os melhores e criando uma minoria elitizada, pois, se isso acontecer, o Estado brasileiro estará ferindo o princípio de igualdade que fundamenta sua constituição.

[...] a igualdade equitativa de oportunidades significa certo conjunto de instituições que assegura oportunidades semelhantes de educação e cultura para pessoas de motivações semelhantes e que mantém cargos e posições abertos a todos, com base nas qualidades e nos esforços razoavelmente relacionados com os deveres e tarefas pertinentes.⁵

As condições básicas para uma vida digna e direito a um mínimo existencial não significam sobreviver, não se atêm apenas aos aspectos fisiológicos da vida humana. Dignidade engloba os aspectos subjetivos do desenvolvimento humano, saúde psicológica, desenvolvimento intelectual, constituir-se cidadão.

Segundo Rawls (2008), abaixo de certo nível de bem-estar material e social, de formação e de educação, as pessoas simplesmente não podem participar da vida

⁵ RAWLS, 2008, p. 343. A obra Teoria da Justiça objetiva oferecer uma base filosófica e moral em que respeitando o pluralismo, objetive alcançar um consenso sobreposto razoável. Fundamento numa sociedade de cidadãos livres, com direitos básicos iguais em um sistema econômico igualitário. A ideia é que a partir de um contrato social hipotético os indivíduos juntem-se para conviver em sociedade numa situação social inicial equitativa em que eles desconhecem suas características pessoais e as posições sociais que ocuparão no futuro. Nesse momento escolhem os princípios de justiça que definirão a estrutura básica da sociedade: primeiro, um princípio de liberdade (liberdades básicas iguais; e um princípio de justiça distributiva que é composto pelo princípio da igualdade equitativa de oportunidades e pelo princípio da diferença.

política e social como cidadãos iguais. Logo, a obrigação do Estado nesta seara se deve à necessidade de se assegurar a liberdade real. (CORDEIRO, 2012)

Os direitos sociais são dependentes das condições econômico-financeiras, administrativas, institucionais e socioculturais para a sua concretização: “[...] não é produto de uma simples operação hermenêutica, demandando, ao revés, um confronto complexo das normas com a realidade circundante, do qual pode resultar a conveniência de estabelecer diferentes tempos, graus e modos de efetivação.” (MIRANDA apud CORDEIRO, 2012, p. 53)

As opções feitas na Constituição de 1988 dotaram o cidadão brasileiro de direitos e proteções que antes ele não tinha e, em contrapartida, o Estado brasileiro teve que lidar com uma série de deveres custosos. No caso dos direitos sociais, a amplitude com que foram concebidos requer uma dotação orçamentária muito superior à que antes era feita. Pode ser que os recursos não sejam suficientes para atender a todas as demandas. Segundo Cordeiro (2012, p. 27), “diante desses entraves, por vezes incontornáveis, o mínimo existencial passa a atuar como protagonista na garantia dos níveis essenciais das prestações sociais ligadas à dignidade da pessoa humana.”

Quanto mais se ampliam os direitos educacionais, mais recursos são necessários para garantir a aplicabilidade da norma sem abrir mão da qualidade. Bobbio (2004) se revela insatisfeito com a inflação de direitos sem garantias, entendendo o mesmo como um problema político e não filosófico, em que “o problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes a sua realização: o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios.” (BOBBIO, 2004, p. 24)

O desafio hoje não é garantir o reconhecimento do direito à educação e sua importância na efetivação dos princípios fundamentadores da constituição. O grande desafio do Estado brasileiro é efetivá-lo com a qualidade exigida constitucionalmente. Os recursos financeiros já estão previstos no artigo 212 da Constituição, onde dita que a União aplicará no mínimo 18%, e os Estados, Distrito Federal e Municípios no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. As normas são abundantes, mas os recursos ainda são escassos tendo em vista que o direito à educação será realmente materializado quando forem atingidos

os preceitos da obrigatoriedade, qualidade e gratuidade previstos na Constituição. É importante que o Estado brasileiro planeje suas políticas públicas observando a conjuntura socioeconômica sem perder de vista sua obrigação de atender a esse direito fundamental.

Se nem todos os direitos econômicos, sociais e culturais puderem ser tornados plenamente operativos em certo momento ou para todas as pessoas, então haverá que determinar com que prioridade e em que medida o deverão ser. O contrário redundaria na inutilização dos comandos constitucionais: querer fazer tudo ao mesmo tempo e nada conseguir fazer. (MARTINS, 2006, p. 111)

Direitos fundamentais geram deveres fundamentais, sendo dever do Estado oferecer satisfação adequada dos direitos fundamentais. Satisfação adequada, no caso do direito de acesso ao ensino superior, inclui a oferta de cursos da melhor qualidade possível, assim como democratizar as oportunidades profissionais para que o sujeito tenha uma formação que o coloque em condições de igualdade com os demais. (MARTINS, 2006)

Ciente do seu dever constitucional e comprometido com os acordos e tratados internacionais dos quais é signatário, o Estado brasileiro busca, através de políticas públicas e programas de governo, diminuir o seu déficit quantitativo e qualitativo em relação à educação.

2.4 EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL

O ensino superior privado no Brasil encontra suas origens na Constituição de 1891, que estabelece a descentralização, fixando para os governos estaduais a responsabilidade em relação ao ensino superior.

De fato, com a proclamação da República, a nova Constituição descentralizou o ensino superior e permitiu a criação de novas instituições tanto pelas demais instâncias do poder público (estaduais e municipais), como pela iniciativa privada, o que, pela primeira vez, permitiu a criação de estabelecimentos confessionais no país. Entre

1889 e 1918, foram criadas 56 novas escolas superiores, em sua maioria privadas. (DURHAM, 2005, p. 195)

Assim, os Estados abriram a possibilidade de entrada do setor privado no segmento. Surgiram instituições confessionais católicas e outras criadas pelas elites que desejavam implantar ensino superior em suas localidades.

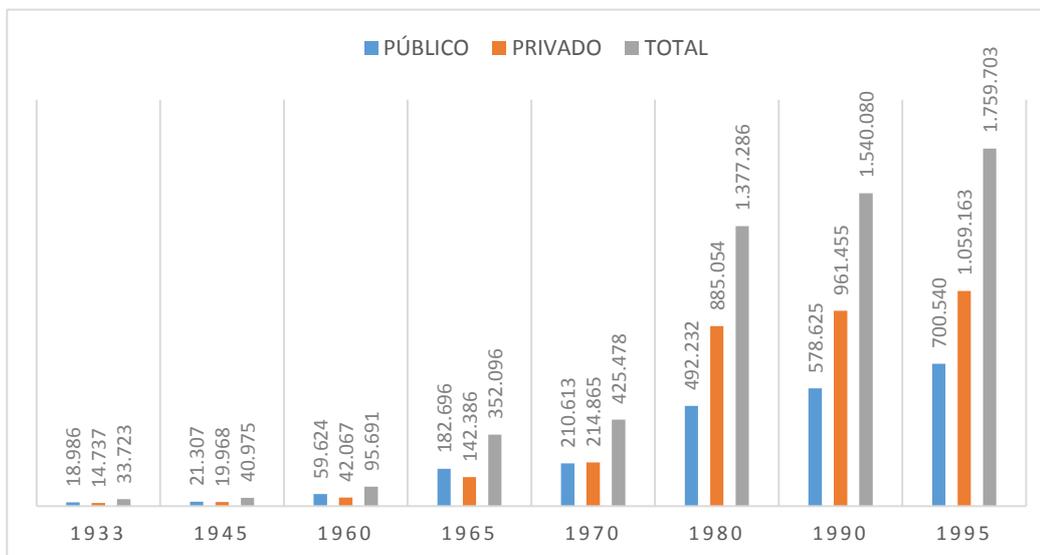
Especificamente quanto à participação do setor privado no ensino superior brasileiro, percebe-se que apenas em 1933 começa sua fase de consolidação, quando ocorre um crescimento estável no número de matrículas. Daí a escolha deste trabalho em iniciar a análise de dados a partir deste período.

O modelo de instituição continuava o mesmo - instituições confessionais católicas ou instituições criadas pela elite local laica. Cerca de 64,4% das instituições de ensino superior dessa época eram privadas e o setor detinha 43,7% das matrículas. Em 1945 a participação nas matrículas chegou a 48%, conforme ilustrado pelo Gráfico 1.

A demanda popular por formação no ensino superior no Brasil se intensificou na década de 1960. Iniciava-se a industrialização no país, que exigia uma formação mais qualificada e especializada da mão de obra. Foi a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, com o lema “50 anos em 5”, que abriu a economia brasileira para o capital internacional e trouxe para o país a indústria automobilística. A formação universitária passou a ser o principal meio para ascensão social e símbolo de status almejado pela classe média.

A integração do Brasil ao cenário internacional somada à necessidade e intenção de maior participação nas relações internacionais, no desenvolvimento do capitalismo, delineia-se já a partir da década de 50, com políticas que definiram ações e requisitaram medidas de adaptação para integrar a economia mundial. O governo Kubitschek implementou novas políticas econômicas que exigiam a ampliação da oferta de ensino superior, visando maior participação e adequação das forças produtivas às demandas da indústria. O ensino superior sofre transformações e as linhas de indistincões entre público e privado tomam proporções mais evidentes na formação do país. (VALLE, 2006, p. 52)

Gráfico 1 - Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro, 1933-1995



Fonte: MEC/INEP – Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

A internacionalização da economia do país na década de 1950 provocou grandes transformações políticas e sociais. Foi um período de grande ascensão da classe média. Como consequência, na primeira metade da década de 1950, 44% das matrículas do ensino superior se concentravam na rede privada e os cursos de maior demanda eram os das profissões liberais como Medicina, Odontologia, Direito e Ciências Econômicas. Na segunda metade da década a maior demanda voltou-se para a formação de professores em faculdades de Filosofia, Ciências e Letras e pela primeira vez aparece a demanda por instituições no interior dos Estados.

Segundo Sampaio (2000) o motivo dessas instituições criarem cursos voltados para a formação de professores como estratégia de expansão tinha uma motivação legal e mercadológica: a legislação determinava que a concepção de universidade baseava-se na existência de um núcleo composto pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, em torno da qual seriam organizadas as profissões tradicionais; também existia uma demanda de mercado provocada pelas oportunidades abertas para a carreira de magistério devido à ampliação da rede de ensino público médio; e, por último, a estratégia interna das instituições que priorizaram a expansão através de cursos de baixo custo operacional, que exigiam somente recursos humanos, sem a necessidade de equipamentos ou laboratórios.

Percebe-se o início da desconcentração regional das instituições privadas, que começam a se espalhar por outros Estados: Bahia, Minas Gerais e Goiás, além de um processo de interiorização no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e em São Paulo. Neste último chega a atingir sete cidades de médio porte.

Até o início dos anos 1960 percebe-se um equilíbrio no crescimento das matrículas de ensino superior entre os setores público e privado, com predominância do setor público em 56% das matrículas. Até então o país não tinha estabelecido nenhuma política voltada para o ensino superior. Porém, a pressão do movimento estudantil cresce e a universidade pública se torna o principal alvo de reivindicação na ampliação das vagas. (DURHAM, 2005) O aumento da demanda acabou por criar a figura dos “excedentes”, estudantes que passavam nos exames vestibulares, mas não conseguiam se matricular.

Em 1961 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sob o nº 4.024/61 (LDB/61), veio dar algumas respostas a essas demandas. O seu objetivo era regulamentar o setor educacional em todos os seus níveis e, especificamente no que concerne ao ensino superior privado, criou mecanismos de controle na relação ensino superior x mercado. Eram exigências burocráticas controladas pelo Conselho Federal de Educação (CFE), criado por esta lei.

No seu art. 69 elencava de forma específica os tipos de cursos que poderiam ser ministrados por instituições de ensino superior: cursos de graduação para alunos concluintes do segundo grau ou equivalente e obtido classificação em concurso de habilitação; cursos de pós-graduação para candidatos que hajam concluído a graduação e obtido o respectivo diploma; cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão abertos a alunos que tenham o preparo e os requisitos exigidos.

Aparentemente a LDB/61 elegeu a universidade como instituição prioritária para se ministrar o ensino superior, inclusive trazendo o termo “universidade” como sinônimo de ensino superior. Essa concepção é mitigada no art. 2º quando descreve, como uma excepcionalidade, a realização do ensino superior por estabelecimentos isolados. Essa pode ter sido a estratégia para arrefecer os ânimos do movimento estudantil da época que tinha como principal bandeira a “[...] substituição de todo o ensino privado por instituições públicas”. (DURHAM, 2005, p. 202) Apesar de eleger a universidade como local de excelência para ministrar o ensino superior, a LDB não

elimina a possibilidade de existência de instituições isoladas, caracterizando-a como uma exceção.

A LDB, finalmente votada em 1961, foi uma vitória para os setores privatistas e conservadores, e constituiu, em grande escala, uma preservação do sistema existente. A lei e suas complementações praticamente preservaram o *status quo* e se preocuparam basicamente em estabelecer mecanismos de controle da expansão do ensino superior e do conteúdo do ensino. (DURHAM, 2005, p. 203)

O Conselho Federal de Educação foi criado pela LDB/61 para autorizar, reconhecer e credenciar cursos e instituições de ensino privado. Com o poder que o Conselho tinha, era grande o assédio dos empresários para que fossem colocados representantes do setor, chegando ao ponto de se tornarem maioria.

Essa é a explicação para o fato do crescimento exponencial das instituições isoladas privadas de ensino superior sob a égide de uma lei que a previa como exceção. O CFE orquestrou uma expansão do ensino superior com a criação de várias instituições isoladas, inclusive no sistema público de ensino. As instituições privadas sem nenhum objetivo de produção científica e as instituições públicas, mesmo isoladas, em sua maioria estabeleceram bons programas científicos com diferentes linhas de pesquisa.

O Conselho teve, então, um papel preponderante na explosão do ensino superior privado nas décadas 1960 e 1970. O fato de empresários da educação manterem estreita relação com os governos militares fez com que os Conselhos de Educação contivessem muitos representantes ligados ao setor privado, tornando previsível o atendimento e priorização dos interesses dos empresários do ramo. O resultado se expressa em números, pois após a década de 1970 o ensino superior não para de crescer em quantidade de matrículas, com uma participação no sistema de 50,5% em 1970, 64,3% em 1980 e 62,4% em 1990.

A década de 1990, entretanto, trouxe um quadro de denúncias de corrupção tão grande no Conselho Federal de Educação, que o governo do então presidente Itamar Franco foi obrigado a dissolvê-lo sumariamente para criar um novo conselho - instituído pela Lei nº 9.131/95, com funções homologatórias e deliberativas. Apesar de ainda deliberar sobre aspectos importantes como autorização, credenciamento,

recredenciamento e reconhecimento de cursos e instituições, o Conselho sofre limitações ao ter que se fundamentar pelos relatórios e avaliações realizados pelos órgãos técnicos do MEC. (CUNHA, 2003) Esse aspecto tinha a intenção de limitar o seu poder, impedindo que seu corpo técnico fosse de novo cooptado por instituições privadas para atender aos seus interesses.

Cunha (2003) explica que em sua primeira composição o Conselho Nacional de Educação (CNE) contou com membros indicados por entidades de finalidade científica, cultural e sindical, sendo em sua maioria defensores do ensino público, não havendo interferência do Presidente da República nessas indicações. Porém, os critérios utilizados na segunda composição não privilegiaram a capacidade técnica, e obedeceram ao processo de livre escolha do Presidente da República de metade dos membros, e de outros doze através da lista de indicações apresentadas por entidades da sociedade civil, relacionadas à área de educação. Com essa mudança, a Câmara de Educação Superior no Conselho Nacional de Educação voltou a ser alvo de interesse dos empresários da educação. Então, o objetivo de manter uma base que garantisse votos para aprovação dos projetos do governo “[...] levou o Presidente a trocar os votos no Congresso por nomeações para postos no Poder Executivo, inclusive no CNE e foram os grupos privatistas que se beneficiaram dessa barganha.” (CUNHA, 2003, p. 48)

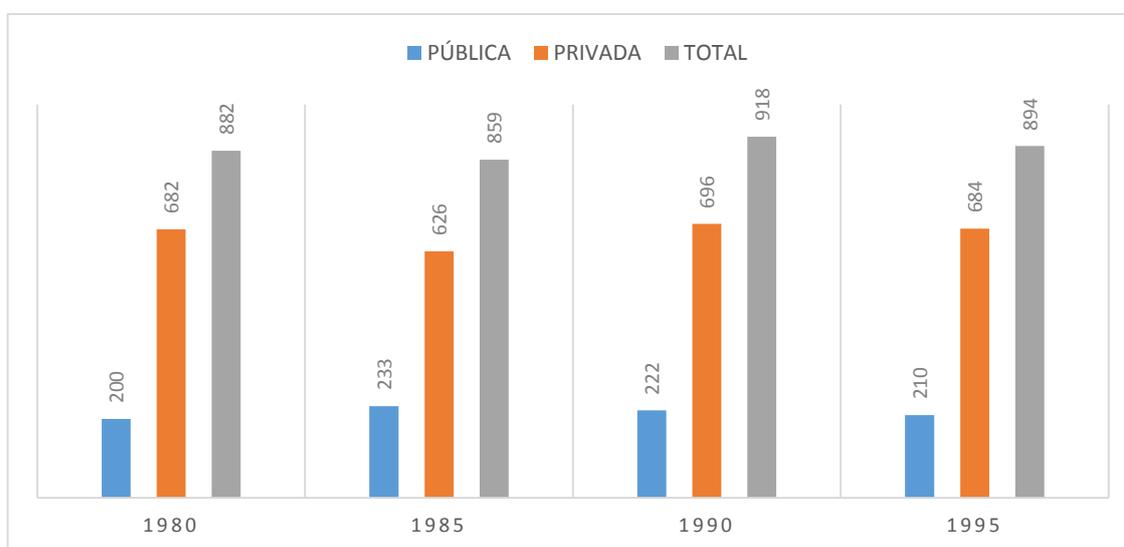
Pode-se considerar, também, o cunho pragmático da LDB ao reconhecer a organização do sistema em moldes não universitários, pois as instituições que existiam na época ofereciam no máximo dois a três cursos, não sendo, portanto, universidades. Ocasionalmente o colapso do sistema qualquer alusão à obrigatoriedade de um modelo único de instituição de ensino, notadamente o modelo universitário.

Até 1965 o setor público detinha a primazia do ensino superior no que concerne ao número de matrículas. Somente a partir de 1970 o setor privado inicia sua trajetória rumo à superação numérica do setor público e, então, dispara. No início da década de 1970 o setor privado passa a responder por 50,5% das matrículas e, ao final do mesmo período, chega a 62,9%.

Um aspecto que merece relevância é o crescimento do ensino público durante o regime militar. Entre os anos 1960 e 1980 as matrículas nas instituições públicas aumentaram 726%, passando de 59.624 em 1960 para 492.232 em 1980, num período de expansão do setor privado.

Nos estudos realizados no Brasil nesse período, há uma convicção bastante arraigada de que o governo militar estava promovendo a privatização do ensino. De fato, não foi bem assim que ocorreu. Em números absolutos, verifica-se um substancial crescimento do setor público e não apenas do privado. A matrícula no setor público aumentou, nesse período, de 182.700 a 492.000, ou seja, teve um incremento de cerca de 260%. Não houve privatização do ensino, mas uma expansão mais rápida no setor privado, que cresceu, nesse mesmo período, 512%, ou seja, de 142.386 para 885.054 estudantes. (DURHAM, 2005, p. 209)

Gráfico 2 - Evolução do número de instituições de ensino superior por dependência administrativa, 1980-1995



Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

O setor público optou pela criação de universidades que aliavam ensino e pesquisa. Essa escolha de alto custo limitava a sua expansão, abrindo para o setor privado a possibilidade de atender a demanda massiva do mercado. Sampaio (2000) considera que a partir daí ocorre uma espécie de divisão de funções entre o setor público e o privado, criando uma relação de complementariedade entre os mesmos. O setor privado passa a atender a essa demanda crescente por formação superior, impossível de ser atendida em sua totalidade pelo modelo adotado no setor público e gratuito, com uma alta seletividade social e acadêmica. Este se mostra mais ágil no atendimento às demandas do mercado, porém cresce sem conseguir que a qualidade acompanhe o processo.

O setor privado voltado ao atendimento da demanda de massa não se define, portanto, somente por sua predominância no sistema, mas implica também no estabelecimento de uma relação complementar com o setor público ao longo da própria história do ensino superior no país. (SAMPAIO, 2000, p. 29)

Na década de 1970 a rede privada cresceu num ritmo mais acelerado, viabilizado pela flexibilização no credenciamento de instituições de ensino superior. “Pelo credenciamento tratava-se de legitimar, por critérios pouco rígidos, o reconhecimento desses cursos e instituições privadas que se multiplicavam em ritmo acelerado.” (RANIERI, 2000, p. 52). Essa receita, apesar de possibilitar o acesso em larga escala da classe média ao ensino universitário, causou consequências negativas para a qualidade da formação, as quais puderam ser observadas nas décadas seguintes – 1980/1990. A rede privada de ensino superior se constituiu, preponderantemente, de instituições isoladas concentradas na atividade de ensino. Das 922 instituições de ensino superior existentes no Brasil em 1996, apenas 136 (31%) eram universidades e 643 (69%) eram instituições isoladas. Esses números retratam um ensino universitário majoritariamente focado em transmissão de conhecimentos, sem o devido fomento à pesquisa, de acordo com Ranieri (2000).

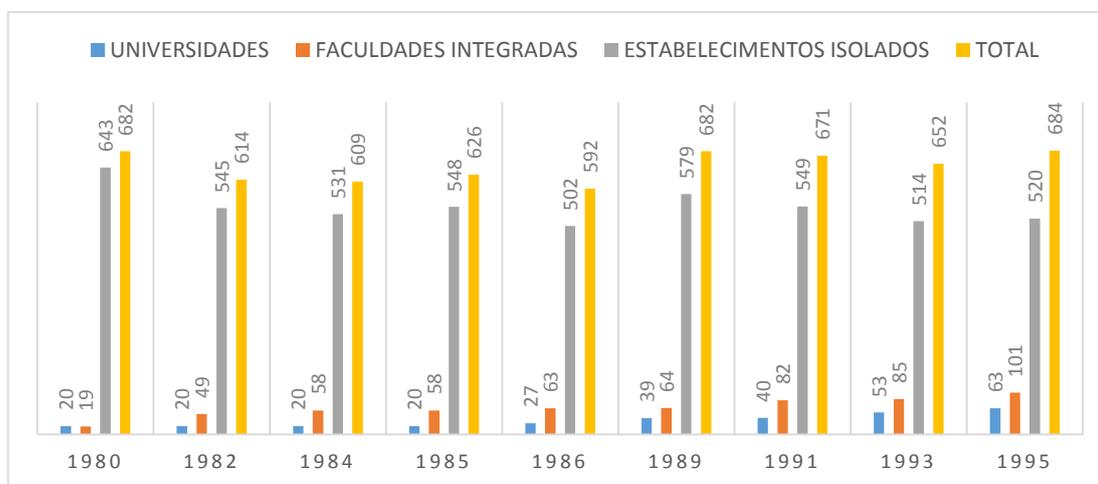
A partir da década de 1980 houve uma freada no crescimento do ensino privado, alternando períodos de estabilidade com outros de redução no número de matrículas e na sua participação no conjunto do sistema de ensino superior.

As principais alterações do sistema de ensino superior ocorridas a partir do final dos anos 1980 recharacterizando o setor privado foram: 1) diminuição do número de estabelecimentos particulares isolados; 2) aumento do número de universidades particulares; 3) descentralização regional; 4) interiorização; 5) crescimento acelerado do número de cursos e de carreiras propostas.

O movimento de transformação das instituições isoladas em universidades foi marcante no final dos anos 1980. Por vários anos o número de universidades particulares no Brasil se manteve inalterado, contando com 20 unidades. Em 1986 percebe-se o início de uma mudança nesse contexto, chegando a 27, e em 1990 ao dobro em relação ao ano de 1985, com 40 universidades. Ao longo da década de 1990 o número de universidades particulares não para de crescer, como é possível constatar no Gráfico 3.

A hipótese de Sampaio (2000) é de que há uma tentativa das instituições de ensino superior privado de se tornar mais atrativas para a clientela. O fato das universidades poderem oferecer uma maior variedade de cursos traria uma vantagem competitiva em relação aos estabelecimentos isolados, que deveriam investir em instalações atrativas, diversificação de cursos e em novos mercados.

Gráfico 3 - Evolução do número de instituições privadas de ensino superior por natureza administrativa 1980-1995



Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Além da motivação mercadológica, Sampaio (2000) aponta o advento da Constituição de 1988 como um impulso para a transformação da natureza institucional dos estabelecimentos, que foram agraciados com o princípio da autonomia como prerrogativa da universidade.

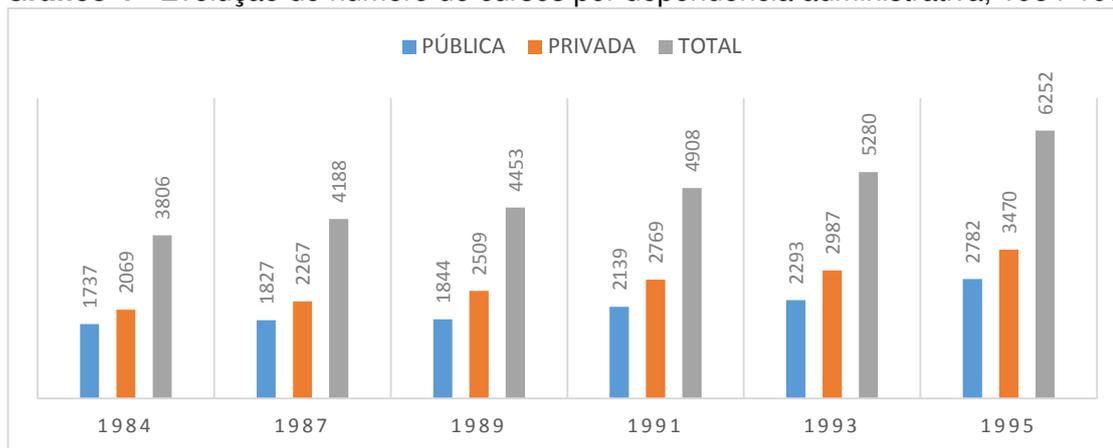
Assim, as universidades ficaram livres do controle burocrático do Conselho Federal de Educação para criar e extinguir cursos em sua sede, o mesmo valendo para as vagas em suas unidades. Esse diferencial foi de fundamental importância para um setor que precisava responder com agilidade a uma crise de demanda, possibilitando uma atenção aos chamados do mercado gerando ações imediatas.

Sampaio (2000) elenca em seu estudo características do ensino superior privado que considera importantes: 1) redução do número de estabelecimentos particulares no conjunto do sistema; 2) desconcentração regional; 3) interiorização de suas instituições com o objetivo de ir ao encontro da demanda; 4) crescimento

acelerado no número de cursos e ampliação na variedade de carreiras oferecidas pelas instituições de ensino privadas.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira possui dados estatísticos da evolução do número de cursos a partir de 1984, como demonstra o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Evolução do número de cursos por dependência administrativa, 1984-1995



Fonte: MEC/INEP - <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

As instituições de ensino superior privadas oferecem uma quantidade muito superior de cursos que é incrementada, a cada ano, em 5%, gerando um acúmulo de mais de 50% de crescimento no número de cursos ao final de dez anos. Comparando com a evolução do número de cursos das instituições públicas esse crescimento se revela ainda mais exagerado. Em 1984 as instituições privadas ofereciam 2.069 cursos, 332 a mais do que as instituições públicas. Onze anos depois, em 1995, o número de cursos das instituições privadas chega a 3.470, somando 736 a mais do que as instituições públicas.

A principal estratégia para aumentar a oferta de cursos é a fragmentação de carreiras, principalmente no caso das Ciências Sociais Aplicadas. O que antes era oferecido como habilitação passa a ser oferecido como graduação. A oferta na área de saúde também foi ampliada, mas, nesse caso, houve a criação de novas carreiras através de novos cursos: Psicomotricidade, Terapia Ocupacional, Musicoterapia.

A fragmentação de carreiras é uma decisão administrativa, alheia à institucionalização da pesquisa nos estabelecimentos particulares e

aos conflitos, normalmente ocorrentes, entre membros da comunidade acadêmica vinculados ao desenvolvimento de novos campos de conhecimento. (SAMPAIO, 2000, p. 09)

Na segunda metade da década de 1990 verifica-se um aumento exponencial no número de instituições privadas no ensino superior. É a segunda expansão do setor privado de educação superior ocorrida após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96). Silva Filho (2003) reconhece que a solução escolhida pelo governo Fernando Henrique Cardoso para o aumento do número de vagas no ensino superior foi a expansão da rede privada e assume sua preocupação com a opção de descentralização do Estado (p. 214):

O oferecimento de vagas pelo setor privado no Brasil, que é a principal tese defendida pelo governo para responder à demanda por educação superior, deve ser analisada perante o quadro social do país. Segundo a Fundação Getúlio Vargas, 29,26% da população brasileira recebe até R\$ 80,00 mensais, sendo considerada em situação de indigência. Essa taxa varia muito por região e por Estado. Na Bahia, está entre 54,8%, um dos mais pobres. No Maranhão, o índice chega a 63%, o pior. Mas em São Paulo é de apenas 10,41%.

O quadro revela a desigualdade social existente no Brasil, um país de proporções continentais. Nesse contexto, a solução através das instituições privadas encontrou maiores facilidades nas regiões Sul e Sudeste. Já nas regiões Norte e Nordeste, a procura não era suficiente para mantê-las, sem falar dos altos índices de inadimplência e de evasão. Assim, as instituições privadas só passaram efetivamente a contribuir para a massificação do ensino superior quando o Estado passou a atuar como regulador e financiador.

Dados anteriores a 1995 trazem uma realidade quase imutável, tornando os números posteriores ainda mais impressionantes. Entre 1980 e 1994 não houve mudanças significativas no número de instituições de ensino superior, chegando a apresentar índices negativos entre 1980 e 1986 com um decréscimo de 3%. Em relação às instituições privadas, a queda chega a 13,2% no mesmo período (1980 – 682 instituições e em 1986 – 592 instituições).

Percebe-se que, embora o número de IES tenha se mantido relativamente estável no período que antecede a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), com crescimento de apenas 3%, o crescimento no período imediatamente seguinte (1996-2001) foi bem maior (51%), indicando uma mudança significativa na condução da política regulatória para a educação brasileira. (RISTOFF, 2013, p. 10)

As políticas educacionais para o ensino superior no Brasil após a LDB/96 terão seu conteúdo aprofundado nos capítulos três e quatro.

3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: OPÇÃO PELO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

3.1 A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

A política educacional brasileira vem sendo influenciada e condicionada pelas orientações dos organismos internacionais de financiamento, desde os anos 1960. Para compreender as decisões e valores que geraram a política educacional para o ensino superior nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, o conhecimento do processo de entrada desses organismos nas decisões do governo para o setor é fundamental.

3.1.1 Os “Acordos MEC-USAID”

No início da década de 1960 surgiu a Aliança para o Progresso, programa do governo americano de combate ao comunismo. A ideologia comunista era uma ameaça sempre presente na América Latina, perto demais da sociedade norte-americana para que esta e seu governo ficassem inertes.

O uso da força militar já tinha sido tentado, sem o sucesso esperado. A estratégia do então presidente americano, John F. Kennedy, se concentrou na mudança de política externa para a América Latina. Adotando uma proposta ideológica, os Estados Unidos da América assumiram que, para garantir o seu bem-estar e prosperidade, teriam que se preocupar com o bem-estar de outras nações. Em 13 de março de 1961, o Presidente Kennedy reconheceu a necessidade de integração e crescimento de todo o continente.

O acordo foi ratificado por vinte e dois países latino-americanos. A proposta se constituía num programa de cooperação com validade de dez anos com foco no desenvolvimento econômico, político e social da América Latina, e previsão de investimentos da ordem de US\$ 20 bilhões. O dinheiro tinha origem num consórcio entre os Estados Unidos da América e organismos internacionais.

Como parte desse acordo ratificado pelo Brasil, em novembro de 1961 foi assinado o primeiro acordo do país com a *Agency for International Development (AID)* e, a partir de então, o planejamento da educação passa a ser atribuição de economista com o Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso.

Os “Acordos MEC-USAID”, tratados entre o Ministério da Educação e a *United State Agency for International Development (USAID)*, propõem uma reforma educacional atrelada ao modelo econômico-dependente. A política norte-americana para a América Latina adota três pontos: 1 - educação e desenvolvimento; 2 - educação e segurança; 3 - educação e comunidade.

Através da orientação e assistência dos técnicos da USAID, o governo brasileiro adota medidas para definitivamente ajustar o sistema educacional brasileiro ao modelo de desenvolvimento adotado naquele país. Através desses acordos, a USAID atingiu todo o sistema de ensino brasileiro, dos níveis primário ao superior. Segundo Romanelli (1986) o controle era tão forte que incluía o conteúdo de ensino através do monitoramento da publicação e distribuição dos livros didáticos e técnicos.

A política de recuperação econômica do governo militar teve como consequência o aumento de demanda por educação superior. (ROMANELLI, 1986) Entre 1960 e 1964 o número de inscritos nos exames vestibulares aumentou em 50% e o número de vagas foi incrementado em 64%, resultando num saldo positivo. Entre 1964 e 1968, porém, a demanda cresceu 120% e o aumento do número de vagas não passou de 52%, um crescimento menor do que no período anterior.

Foi nesse período que surgiram os “excedentes”, alunos que passavam nos exames vestibulares e não entravam no sistema de ensino superior por falta de vagas. O governo utilizou-se da crise dos “excedentes” para justificar os “acordos MEC-USAID”, mas, na verdade, seu objetivo era preparar o sistema para o período de crescimento econômico que estava previsto para o país.

De acordo com Romanelli (1986) os objetivos da AID eram: 1 - estabelecer uma relação de eficácia entre recursos aplicados e produtividade do sistema escolar; 2 - atuar sobre o processo escolar em nível de microssistema, no sentido de melhorar conteúdos, métodos e técnicas de ensino; 3 - atuar diretamente sobre as instituições escolares, no sentido de conseguir delas uma função mais eficaz para o desenvolvimento do país; 4 - modernizar os meios de comunicação de massa, com

vistas à melhoria de informação nos domínios da educação extraescolar; 5 - reforçar o ensino superior com vistas ao desenvolvimento nacional. Segundo, ainda, a mesma autora, o trabalho de reformulação das universidades brasileiras tinha o objetivo de criar uma dependência direta em relação às instituições americanas de ensino superior.

O anteprojeto da Reforma Universitária¹ foi formulado por dois grupos de trabalho: o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária e a Comissão Meira Matos. Em seus relatórios, os grupos orientavam que o país deveria compreender a educação como fator de desenvolvimento econômico e suas propostas se mostraram claramente influenciadas com as propostas da AID. Esta situação evidencia a origem e fundamentação da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.

3.1.2 O Consenso de Washington

Nos anos de 1980, década anterior ao primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, a América Latina viveu uma crise sem precedentes. As principais causas dessa crise foram o endividamento externo excessivo dos anos 1970 e a continuação da substituição de importações.

Infelizmente, a Aliança para o Progresso não trouxe resultados positivos para a América Latina. Em 1972 cerca de 40% dos trabalhadores latino-americanos estavam desempregados e a dívida externa tinha dobrado sem causar impactos positivos na miséria e na desigualdade social. Segundo Batista (1994), nem mesmo o objetivo ideológico de conter o comunismo foi alcançado, já que vários grupos revolucionários haviam surgido tentando implantar um sistema de governo socialista em seus países. O governo dos Estados Unidos da América foi, então, obrigado a retornar à sua estratégia da repressão e apoiou vários golpes de Estado para instalação de governos de direita.

¹ Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968, que dá as seguintes providências: unificação do vestibular; extinção da cátedra; submissão das decisões do Conselho Federal de Educação ao Ministro da Educação; as universidades devem promover cursos de graduação, pós-graduação extensão, aperfeiçoamento e especialização; a menor fração da estrutura universitária passa a ser o departamento. Em complemento a essa lei foi sancionado o Decreto nº 68.908 que dispôs sobre o vestibular e previa o vestibular classificatório, eliminando, enfim, o problema jurídico dos “excedentes”.

Marginalizada nos programas de ajuda externa do tempo da Guerra Fria - salvo o breve interregno da 'Aliança para o Progresso'- e sem grandes perspectivas de expansão de suas exportações em virtude do crescente protecionismo dos países desenvolvidos e da persistência de termos perversos de intercâmbio – sem *aid* nem *trade*, para usar o jargão da época, a América Latina se veria compelida a financiar os seus desequilíbrios comerciais e o próprio esforço de desenvolvimento através de apelo, a partir dos anos 70, ao mercado privado de capitais, seja sob a forma de operações de *euromoney* ou de *eurobonds*. (BATISTA, 1994, p. 12)

A economia internacional vivia um momento de liquidez e aparente estabilidade. Essa situação, em conjunto com a necessidade econômica da América Latina, levou os governos de seus países a um processo de endividamento que Batista (1994, p.12) classificou como “pouco prudente”, já que eram empréstimos, sobretudo, com taxas flutuantes de juros.

Esses países da América Latina, já em situação econômica caótica, conforme o autor, apostaram na “solidez da ordem econômica internacional prevalecente” (p.13), o que não foi seguro como imaginavam. No seu entendimento, os Estados Unidos adotaram uma nova política para suas decisões econômicas: “a prevalência dos interesses nacionais sobre as responsabilidades mundiais do país.” (p.13) Uma dessas decisões teve papel fundamental para o aumento das taxas internacionais de juros, complicando ainda mais a América Latina, cujas dívidas externas sofriam taxas de juros flutuantes. O *Federal Reserve System* (FED), com o objetivo de combater a inflação, resolveu elevar as taxas de juros sobre o dólar, duplicando, quase que instantaneamente, as dívidas dos países latino-americanos e impossibilitando-os de honrar seus compromissos, levando-os à insolvência.

É importante analisar que a situação não foi gerada exclusivamente pela falta de prudência dos países latino-americanos. Batista (1994) considera que houve excessiva tolerância e pouca prudência também nas políticas de empréstimos dos bancos que não foram supervisionados como deveriam pelos seus governos de origem.

Os países desenvolvidos emprestadores se haviam deixado levar pela crença no poder de auto regulação do mercado internacional de moedas, que operava com volumes muito superiores aos fluxos oficiais de crédito, governamentais e multilaterais. O resultado foi um excessivo comprometimento internacional do sistema privado de

financiamento, em particular dos bancos norte-americanos, com os países em desenvolvimento. Os grandes *money centers* dos Estados Unidos chegariam a emprestar, em média, mais de 60% do respectivo capital ao Brasil, não obstante a existência de teto legal naquele país, para cada banco, de 15% por país tomador. (BATISTA, 1994, p. 13)

Com o objetivo de preservar o sistema, o FED passou a cobrar as normas de regulação da atividade bancária de forma inflexível, aumentando o ônus para os países endividados. A “solução” foi dada pelos próprios países credores cujo objetivo era livrar da insolvência os bancos credores. Baseava-se no refinanciamento da dívida como se fossem novos empréstimos e o pagamento dos juros seria viabilizado pela contratação de importações por parte dos devedores. A estratégia da dívida, como lembra Batista (1994), visava beneficiar e resolver a situação dos países e instituições credoras. Não havia preocupação com a capacidade de pagamento dos países devedores e como esses países fariam para se recuperar economicamente, muito menos quais seriam as consequências sociais para a população latino-americana da adoção de tal estratégia. Os países latino-americanos perderam “[...] considerável parcela de sua autonomia de decisão na formulação e execução da política macroeconômica.” (BATISTA, 1994, p. 14)

Somente em 1985 o Banco Mundial foi introduzido como co-gestor dos esquemas de administração da dívida latino-americana, com a criação do Plano Backer.² O Banco Mundial aumentou ainda mais as condicionalidades para conceder empréstimos, interferindo diretamente nos assuntos internos dos países latino-americanos, pois era essa a política do banco.

Somente com um segundo plano, o Plano Brady³, é que se pensa numa estratégia de melhor negociação para a América Latina. Porém, ele só aparece

² Plano Becker ganhou esse nome por conta do seu idealizador, o Secretário do Tesouro Americano, James A. Becker. Foi introduzido em 1985 e consistia na concessão de novos empréstimos para projetos de desenvolvimento e seriam concedidos pelos bancos privados dentro dos programas de financiamento do Banco Mundial. Os novos empréstimos estavam condicionados às regras de mercado e à implementação de determinadas reformas, como privatizações, redução de barreiras de importação e liberalização de investimentos. A reestruturação da dívida não funcionou e os países estavam ainda mais endividados. Um dos motivos do fracasso residia nos prazos curtos para o pagamento dos empréstimos, que impediu que os países reorganizassem as suas economias.

³ O Plano Brady foi lançado no final de 1988 e, de novo, seu batismo teve origem no nome do Secretário do Tesouro Americano que o idealizou, Nicholas F. Brady. A dívida antiga era substituída por uma nova, a longo prazo e com redução de até 35%.

depois que os bancos norte-americanos tinham recuperado suas reservas. Apesar de uma proposta mais amena em termos de juros, ainda preponderavam condições unilaterais em suas exigências para conceder empréstimos ou refinanciamentos. “Tal consideração se expressaria pelo endosso à orientação, adotada pelo Banco Mundial, de condicionar seus empréstimos aos países latino-americanos à prévia adoção por estes de políticas unilaterais de abertura comercial.” (BATISTA, 1994, p. 17)

Para manter esse modelo, o Estado e as empresas se endividaram. Suas principais consequências foram a estagnação da economia e taxas inflacionárias de até 50% ao mês. A média de inflação nos países da América Latina saltou de 54,9% em 1980 para 1.157,6% em 1989.

Em novembro de 1989 o *Institute for International Economics* convocou um encontro ao qual deu o nome de “*Latin American Adjustment: How Much has Happened*”. O objetivo do encontro foi discutir e encontrar soluções para a crise no continente latino-americano.

O artigo do economista John Williamson fundamentou as recomendações dos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Departamento do Tesouro dos Estados Unidos) para o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que estavam passando por crise. Essas recomendações criaram um certo consenso entre as instituições baseadas na capital norte-americana e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina. É o chamado Consenso de Washington, com o qual concordavam os países desenvolvidos não só a respeito da natureza da crise latino-americana, como quais reformas eram necessárias para superá-las.

De acordo com essa visão, as causas da crise latino-americana são, basicamente, a intervenção excessiva do Estado e o populismo econômico - indisciplina fiscal. As reformas deveriam, no curto prazo, combater o populismo econômico, buscando o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo a receita visava adotar a modalidade de crescimento *market oriented*, ou seja, uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações. As dez reformas propostas pelo Consenso de Washington se concentravam em reafirmar a necessidade de reduzir o Estado e fortalecer o papel do mercado. A receita seria simplesmente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la. Assim, as políticas públicas de atendimento às

necessidades dos cidadãos também são afetadas por essas reduções e, mesmo direitos sociais conquistados, como direito à educação e à saúde, deveriam seguir o caminho da privatização, sendo regulados pelo mercado. É a sistematização da proposta neoliberal⁴.

Inicialmente o Consenso de Washington não tratou das questões sociais, pois acreditavam que estas seriam resolvidas, também, na dinâmica do mercado. Contudo, isto não ocorreu e a miséria na América Latina se alastrou. Para não perder o controle do processo de reformas na região, os organismos internacionais começaram a estudar a miséria nesses países e passaram a condicionar ajuda financeira a compromissos nacionais de redução e combate à pobreza.

O valor do Consenso de Washington está em que reúne, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial. (BATISTA, 1994, p. 6)

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington sintetizou era difundida continuamente de forma competente com recursos humanos e financeiros do governo norte-americano. Esta foi absorvida pelas elites brasileiras como sinônimo de modernidade e como se fossem conclusões próprias

Batista (1994) classifica o comportamento dos países latino-americanos de derrotado, defensivo, com complexo de culpa. Qualifica-os como anestesiados, resignados e acomodados, sem vontade de se afirmarem como nação. As classes dirigentes latino-americanas agiam como se tivessem “se dado conta” de que a crise que estavam enfrentando não tinha causas externas e que todas as causas eram internas, consequência de políticas e decisões equivocadas. A salvação estava nas reformas neoliberais, introduzindo os países no mundo da modernização e combatendo suas estruturas envelhecidas e anacrônicas.

O marketing das ideias neoliberais foi tão bem feito que, além de sua identificação com a modernidade, permitiria incluir o Consenso de

⁴ É uma proposta de resgatar a doutrina liberal do *laissez-faire* e do *laissez-passer* do final do século XIX, com o prefixo neo para fazer alusão a um novo liberalismo que adota os princípios do velho liberalismo.

Washington com toda naturalidade, a afirmativa de que as reformas realizadas na América Latina se devem apenas à visão, à iniciativa e à coragem de novos líderes. O que vinha de fora emerge transmutado em algo que teriam resolvido fazer por decisão própria, no interesse de seus próprios países e sem pedir reciprocidade, compensação ou ajuda. (BATISTA, 1994, p. 8)

O Consenso prioriza o econômico sobre o político e o social. A prioridade é realizar as reformas econômicas que irão modernizar a região e, depois, cuida-se de consolidar a democracia e de melhorar os índices sociais. A ideologia neoliberal do Consenso de Washington não trata de questões sociais como educação, pois na sua concepção as soluções para este setor virão naturalmente da liberalização econômica, ou seja, o estado mínimo atingirá o social positivamente fazendo as reformas econômicas necessárias e deixando o mercado livre para regular a qualidade dos indicadores sociais. (BATISTA, 1994)

3.1.3 A Política Educacional do Banco Mundial: orientações, recomendações ou imposições

Segundo Leher (2003) não compreenderemos as reformas empreendidas na educação brasileira dos últimos vinte e cinco anos sem analisarmos a política educacional formulada pelo Banco Mundial. Aí reside a sua matriz conceitual. A tese do autor é de que a atuação dessa instituição internacional nos países em desenvolvimento tem o objetivo de manter a hegemonia dos países desenvolvidos e a subordinação dos primeiros.

De acordo com o Itamaraty⁵, em seu site oficial, o Banco Mundial teve sua origem na necessidade de financiamento na reconstrução dos países que saíram da 2ª Guerra Mundial devastados física e economicamente. Assim, foi criado em 1944, na Conferência de *Bretton Woods*⁶, o Banco Internacional para Reconstrução e

⁵ O Itamaraty ou Ministério das Relações Exteriores é o órgão do Poder Executivo Brasileiro responsável pela política externa e pelas relações internacionais no Brasil. Assessora o Presidente da República na formulação da política externa do Brasil e na execução das relações diplomáticas com Estados e organismos internacionais.

⁶ Em julho de 1944 setecentos e trinta delegados de quarenta e quatro países, inclusive do Brasil, participaram de uma reunião na cidade de Bretton Woods, estado de New Hampshire (EUA), para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. O objetivo era reconstruir o capitalismo

Desenvolvimento (BIRD). A capitalização do banco se deu pela venda de títulos ao mercado garantidos pelos países membros.

Ao alcançar o seu objetivo original, a reconstrução dos países europeus no pós-guerra, o BIRD foi mudando seu foco na direção dos países em desenvolvimento. O objetivo, então, passou a ser a garantia da estabilidade econômica desses países e a principal estratégia foi o ataque à pobreza. Dessa forma, a estrutura organizacional do BIRD foi se tornando cada vez mais complexa, gerando outras instituições para atender a demandas que o mesmo, sozinho, não conseguia dar conta. É o conjunto dessas instituições que hoje constituem o Banco Mundial⁷.

A partir da década de 1970 a educação passa a ser foco da estratégia indireta utilizada pelo Banco Mundial no intuito de manter a hegemonia dos países desenvolvidos. Ao longo dos anos a educação começa a subir no nível de prioridade dessa instituição e sua atuação passa a ser direta e específica, tomando corpo nos anos 1990. É quando o Banco Mundial passa a considerar que a grande ameaça se concentra no binômio pobreza-segurança e impõe uma política neoliberal em tais países. Essa preocupação se torna tão visível que se concretiza nas declarações do presidente do banco: “As pessoas pobres do mundo devem ser ajudadas, senão elas ficarão zangadas”. (LEHER, 2003, p. 26)

A educação é o maior instrumento para o desenvolvimento econômico e social. Ela é central na estratégia do Banco Mundial para ajudar os países a reduzir a pobreza e promover níveis de vida para o crescimento sustentável e investimento no povo. Essa dupla estratégia requer a promoção do uso produtivo do trabalho (o principal bem do pobre) e proporcionar serviços sociais básicos para o pobre. (LEHER, 2003, p. 25)

O Banco Mundial, criado inicialmente como uma agência voltada para a recuperação europeia pós-guerra, começa a ganhar poder e passa a influir fortemente

mundial, a partir de um sistema de regras que regulasse a política econômica internacional após a 2ª Guerra Mundial. Nesse encontro também foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI).

⁷ Em 1956, surgiu a Corporação Financeira Internacional (CFI), com o objetivo de promover a expansão do investimento privado nos países em desenvolvimento. Seguiu-se, em 1960, a criação da AID, que tornou possível a concessão de empréstimos aos países mais pobres que não preenchiam as condições para ascender aos empréstimos concedidos pelo BIRD. O Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) foram criadas respectivamente em 1966 e 1988, dentro da perspectiva de alavancar o investimento estrangeiro nos países em desenvolvimento.

na política interna dos países em desenvolvimento. Se tornou o maior centro mundial de informações a respeito do desenvolvimento e aumentou seu controle sobre os países devedores.

Dessa forma, o banco pôde enrijecer as condições para conceder ajuda financeira, incluindo indicadores políticos e sociais. A fragilidade desses governos os fizeram sucumbir e realizar as reformas liberais impostas em que o setor privado passou a ser o principal agente de crescimento e, o governo, a apoiá-lo.

A educação é escolhida como o investimento que vai potencializar os recursos dos pobres e assim ela passa a ser tratada como “[...] medida compensatória para proteger os pobres e aliviar as possíveis tensões no setor social.” (FONSECA apud ALTMANN a, 2002, p. 79). Para o autor, a educação também é “[...] tida como uma medida importante para a contenção demográfica e para o aumento da produtividade das populações mais carentes.” (p.79)

O banco, então, passa a financiar projetos na área de educação. Fonseca (apud ALTMANN, 2002) alerta para o fato de que, embora a política de crédito do BIRD à educação receba o nome de cooperação ou assistência técnica, como se o banco apenas sugerisse, orientasse sobre a melhor forma de desenvolver a educação nos países em desenvolvimento, na verdade esse financiamento se configura num empréstimo convencional com pesados encargos e regras rígidas. Altmann ainda traz um reforço quando cita Fonseca: “[...] os créditos concedidos à educação são parte de projetos econômicos que integram a dívida externa do país para com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados.” (FONSECA apud ALTMANN, 2002, p.79)

Apesar de reconhecer que os países em desenvolvimento têm características específicas, o Banco Mundial propõe um pacote de reformas que no entendimento de seus técnicos pode ser aplicado em qualquer um deles. Os elementos desse pacote que mais interessam a essa pesquisa são: 1 - a educação básica deve ser priorizada, pois ela prepara a população para a contenção demográfica e para o aumento da produtividade; 2 - impulso para o setor privado e organismos não-governamentais como agentes ativos no terreno educativo, tanto nas decisões como na implementação; 3 - melhoria da qualidade da educação, sendo recomendação do BIRD investir em elementos mais imediatos e menos custosos: aumento do tempo de instrução, oferta de livro didático, formação dos professores; 4 - redefinir a função do governo no ensino superior. (FONSECA apud ALTMANN , 2002)

Segundo Lima (2011), a proposta de reformulação da política de educação do Banco Mundial desconstrói a ideia do ensino superior público como um direito social. Mais que isso, “Um processo de reformulação que configurou a educação como um campo de exploração lucrativa para o capital em crise e aprofundou sua função política, econômica e ideo-cultural de reprodução da concepção burguesa.” (LIMA, 2011, p. 87)

Especificamente em relação ao ensino superior, as diretrizes do Banco Mundial deixam claro a posição contrária à universalização das tecnologias características do século XX, assumindo uma política antiuniversitária, pois considera que o remédio para a crise nos países desenvolvidos é o investimento na educação elementar e na formação profissional.

As medidas normativas que compõem a política educacional brasileira do período em estudo têm seu fundamento conceitual e ideológico no documento *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Nele, o Banco Mundial recomenda que o Estado se afaste da vida das instituições universitárias, mesmo as públicas, e redefina o conceito de autonomia universitária nos moldes neoliberais. Defende a dissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão e, conseqüentemente, as universidades exclusivamente de ensino. Um exemplo disso é a criação de universidades por área de conhecimento, no caso brasileiro, a transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet's) em universidades.

Nesse mesmo documento são elencadas quatro estratégias para a reforma da educação superior nos países da América Latina, África e Caribe: 1 - diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos (universidades públicas, privadas, instituições não universitárias, cursos de curta duração, cursos à distância); 2 - diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas, com entendimento de que deve cobrar matrículas e mensalidades, cortes de verbas; 3 - o Estado deveria instituir leis e viabilizar politicamente a implantação do projeto; 4 - a qualificação do ensino superior se daria a partir do setor privado. (LIMA, 2011)

A tese do Banco Mundial é que a crise do ensino superior brasileiro deriva do modelo de universidade de pesquisa (modelo humboldtiano), que seria excessivamente unificado e caro, tornando a indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão inviável teórica e financeiramente. O argumento é que os recursos

financeiros estão se tornando cada vez mais escassos e o ensino superior é muito oneroso para os cofres públicos. (LIMA, 2003)

O risco dessa ideologia difundida pelo Banco Mundial e admitida por muitos no país é ocorrer a perda do sentido formador, filosófico e científico do ensino superior, aproximando-o da metodologia do ensino médio cujas características de ser reprodutiva, informadora e rotineira o mantenha num patamar de pura escolarização.

No entanto, uma análise objetiva do processo de reforma neoliberal do ensino superior em curso no Brasil permite perceber que este não se dá apenas por uma imposição dos organismos internacionais que estabelecem condicionantes nos acordos firmados com o Brasil. Lima (2011, 87) entende que se deu “[...] a estruturação de um tipo de universidade adequada à atual etapa de acumulação do capital, particularmente em um país capitalista dependente como o Brasil.” O processo se deu também por escolha econômica e política dos governos pós Constituição de 1988.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do Governo Fernando Henrique Cardoso, foi entregue ao Congresso Nacional em 23 de agosto de 1995. Nele, o Governo considera o Estado a partir de quatro setores, definidos segundo Sousa (2013): 1 - núcleo estratégico e burocrático, que define que os únicos papéis do Estado são preparar, definir e fazer cumprir as leis, defender o territórios, cuidar das relações diplomáticas; 2 - setor de serviços monopolistas do Estado, que são as atividades não lucrativas cujo principal usuário é o Estado, mantendo-o, então como atividade estatal; 3 - setor de serviços sociais competitivos que, então, podem ser privatizados e o governo deixará para o mercado sua execução com o discurso de que o setor privado dará maior eficiência e menor custo nos serviços sociais que atender; 4 - setor de produção de bens e serviços, que são as empresas públicas que, neste momento, garantem pleno acesso da população a bens e serviços, com a intenção do governo em transformá-lo em atividades exploradas pela iniciativa privada sem controle do Estado.

Esse Plano definiu, portanto, que as funções do Estado seriam coordenar e financiar as políticas públicas e não necessariamente executá-las, oferecendo espaço para que o setor privado contribuísse na solução de problemas da sociedade. Foi uma política aplicada a todos os setores do governo, inclusive o educacional, especialmente o ensino superior. O Estado se propõe a atuar como regulador e

coordenador da política educacional para o ensino superior e o setor privado é convidado a executar essa política, auxiliando o governo no alcance das metas estabelecidas, obedecendo às suas regulamentações e orientações.

A partir dessas diretrizes estatais, nos dois mandatos do governo FHC, já citados, a educação superior no país foi fortemente influenciada pelo ideário neoliberal, à medida em que passou a conviver com a lógica do mercado para a qual a ciência e a função social desse nível educacional são encaradas, sob diferentes ângulos, como fatores de produção. [...] Em termos políticos e econômicos, ao mesmo tempo em que diminuía as ações do Estado como provedor de serviços aumentava sua atividade como avaliador do uso dos recursos alocados nas políticas sociais, como, por exemplo, aquelas vinculadas ao setor educacional. (SOUSA, 2013, p. 30)

O Banco Mundial recomenda que o aumento das matrículas no ensino superior se dê com pouco ou nenhum investimento público. Amaral (2003) considera que a expansão do ensino superior através do setor privado faria com que o governo fosse menos pressionado a financiar esse nível de ensino, que a característica da diversificação possibilitaria a criação de instituições com custos diferenciados, com um custo menor para o estudante e, por último, que a eficiência na aplicação dos recursos criaria a possibilidade de realizar mais atividades sem aumentá-los.

3.2 NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 refletiu em seus dispositivos uma sociedade recém-saída de um governo militar, portanto ávida por respostas democráticas às suas demandas sociais.

Durham (2010) elenca as medidas da Constituição de 1988 que causaram impacto no sistema superior educacional:

- a) inclusão da autonomia universitária como cláusula constitucional no artigo 207, causando um maior impacto sobre o setor privado, que se liberou de grande parte dos controles exercidos pelo Conselho Federal de Educação.

Foi um período em que muitas instituições isoladas se uniram em prol de sua transformação em Universidade;

- b) inclusão e aumento da vinculação de percentuais mínimos dos orçamentos públicos destinados à educação: 18% para a União e 25% tanto para Estados como para Municípios;
- c) garantia, nos termos do artigo 208, do direito de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, de acordo com a capacidade de cada um;
- d) autorização para a iniciativa privada criar instituições de ensino, contanto que cumpra as normas gerais da educação nacional e seja autorizada e avaliada pelo poder público, conforme o artigo 209;
- e) previsão da criação do Plano Nacional de Educação, no artigo 214, com força de lei que deve articular o desenvolvimento do ensino em todos os seus níveis, integrando as ações do poder público com os seguintes objetivos: erradicar o analfabetismo, universalizar o ensino, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho, promover as dimensões humanistas, científicas e tecnológicas do país.

Indiretamente ligado à política do ensino superior e que teve repercussões em muitos programas criados para esse nível de ensino, como a criação dos Institutos Federais de Ensino, do Programa Ciência sem Fronteiras para citar os mais conhecidos, temos o art. 218, que determina que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 se fez necessário reformular a legislação sobre educação no Brasil com o objetivo de adequá-la aos preceitos, princípios e normas que passaram a reger o ordenamento jurídico brasileiro. A educação superior, antes regulada pela LDB de 1961 e pela Reforma Universitária Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968, documentos impregnados com a ideologia totalitária do governo, exigia uma nova legislação para regulamentá-la.

O Ministro da Educação Paulo Renato coordenou, desde antes das eleições, a equipe que elaborou a proposta de educação do então candidato a Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ele foi o Ministro da Educação durante os dois mandatos de FHC, o que lhe permitiu um período extenso para

implantar seu projeto para a educação. Paulo Renato tem a formação de economista e uma passagem pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento. Esses elementos no seu currículo imprimiram uma marca ainda mais forte voltada para as orientações do Banco Mundial na política adotada para o desenvolvimento da educação no país.

Assim, a característica que se sobressai na política adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso é o papel econômico da educação, servindo de base para o desenvolvimento. Esse modelo de desenvolvimento se sustenta na evolução científica e tecnológica, sendo necessária a parceria entre o setor privado e o governo, entre a universidade e a indústria. (CUNHA, 2003)

O discurso governamental se dava no sentido de trazer uma imagem negativa da rede federal de educação superior, exaltando e exagerando nas informações sobre os gastos realizados para manter os estudantes de graduação. Justificava a priorização pela rede privada e o sucateamento e abandono da rede pública. “Assim dizia ser inaceitável que a rede federal consumisse de 70% a 80% do orçamento do Ministério da Educação (uma estimativa, aliás, bastante exagerada) para atender apenas a 22% dos estudantes de graduação.” (CUNHA, 2003, p. 39)

A política educacional implementada assumiu como premissa que, para realizar as ações necessárias, bastava otimizar os recursos, pois o sistema já dispunha do necessário e apenas com uma administração racional dos mesmos e a utilização da capacidade ociosa com a criação de cursos noturnos e efetividade no uso das vagas existentes, aumentariam as matrículas sem aumentarem as despesas. (CUNHA, 2003)

Quando da posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já existiam dois projetos de lei para aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional transitando pelo Congresso Nacional: um na Câmara dos Deputados e outro no Senado. Segundo Cunha (2003) era importante para o Ministério da Educação influenciar na redação final da LDB, pois a ideologia preponderante da intelectualidade brasileira em relação à educação priorizava a educação pública em todos os níveis como direito social e a proposta de governo enfatizava a privatização do ensino, principalmente na educação superior.

A opção do governo foi apoiar a proposta do Senado, por ser seu relator mais receptivo a flexibilizar na reconstrução dos dispositivos. O objetivo principal do governo federal, no entendimento de Cunha (2003), era deixar a lei com um conteúdo mínimo, tratando dos temas de forma genérica, sem engessar e comprometer as ações que o governo federal iria implementar na execução do novo projeto educacional brasileiro. Outras leis e portarias especificariam pontos necessários posteriormente. A LDB, portanto, não contempla todo o conteúdo regulatório da educação brasileira. Algumas questões fundamentais relacionadas ao tema só estão contempladas em decretos ou leis secundárias.

Tratando os temas de forma genérica, facilitou a que se pudesse ajustar qualquer ação governamental sem contrapor a lei, ou até mesmo, ficar impedido de implementar ações necessárias para efetivar a política adotada. “Assim, enquanto o projeto de LDB do Senado prosseguia na tramitação parlamentar, pelas comissões e pelo plenário, ele foi sendo adaptado, com admirável plasticidade, às políticas que o poder executivo elaborava.” (CUNHA, 2003, p. 40)

A estratégia do governo FHC não respeitou a hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro, assim, o conjunto de normas e regras que regulam a educação no Brasil é extensa e vai se modificando ao longo do tempo. O autor considera que “[...] os níveis mais baixos da legislação atropelaram os mais altos” (p. 40), construindo uma trajetória desordenada no conjunto da legislação educacional que descreve da seguinte forma:

Assim, em vez de investir, primeiramente, na reforma dos dispositivos da Constituição que diziam respeito à educação; depois, num projeto de LDB articulado com a nova redação da Carta Magna; em vez de investir numa lei geral para o ensino superior, o MEC foi traçando, no varejo, as diretrizes e bases da educação nacional, não contra o que seria a lei maior de educação, mas por fora dela. (CUNHA, 2003, p. 40)

Uma das características da LDB/1996 é a descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional, dividindo a responsabilidade entre municípios (universalização do ensino fundamental e educação infantil), Estados (universalização do ensino fundamental e ensino médio) e a União (ensino superior público e privado e coordenação do conjunto do sistema educacional brasileiro).

O art. 43 da LDB/1996 define que a educação superior tem por finalidades: estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento; incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica; promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos; suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional; estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente e promover a extensão.

Todos esses fins atendem a valores e princípios científicos com o objetivo de compartilhar informações e conhecimentos em benefício da sociedade. Considera-se o conhecimento produzido no ensino superior, por ser derivado da pesquisa e realizado dentro dos rigores da ciência, de grande credibilidade e essencial para o avanço da sociedade. Quando o Estado brasileiro assume uma estratégia privatista, estimulando a criação de instituições não universitárias, a indissociabilidade ensino-pesquisa se dissolve e estas instituições passam a focar apenas no ensino. O ensino de uma profissão e a finalidade do art. 43, inciso II, que é formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, além de colaborar na sua formação contínua, ficam sem base de concretização.

A formação em instituições não universitárias que não incentivam a pesquisa nem a produção intelectual pode deixar lacunas na formação de profissionais críticos, cidadãos cientes e ciosos dos seus direitos e deveres, com competências que lhes permitem leituras mais profundas da sociedade e capazes de contribuir para o desenvolvimento da sua profissão e do país. O temor é que se formem técnicos reprodutores do que aprenderam em sala de aula, fruto de uma formação utilitarista.

As principais mudanças que a LDB/1996 trouxe para o ensino superior foram: regulamentação e ampliação da autonomia das universidades, inclusive no que diz respeito à possibilidade de reorganizar sua estrutura interna (art. 53); liberação dos cursos da obrigatoriedade do currículo mínimo, que definia as disciplinas a serem ministradas obrigatoriamente em cada curso, sistema que foi substituído por diretrizes curriculares gerais que contêm os objetivos do curso e o perfil profissional dos formandos (art. 47, parágrafo 1º); criação dos cursos sequenciais (art. 44); autorização da existência de instituição privada com fins lucrativos (art. 2º, V e art.7º, art. 20, I); autorização da criação de universidades especializadas por campo de

saber (art. 52, parágrafo único); trazer para o ensino superior a diferenciação, autorizando a existência de variados tipos de instituição (art. 45).

O art. 7º desta LDB dispõe que o ensino será livre à iniciativa privada, desde que atenda os seguintes condicionantes: cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; a autorização de funcionamento e avaliação de qualidade feita pelo poder público; ter capacidade de autofinanciamento. O art. 19 da mesma lei define, em seu inciso II, que instituições de direito privado são aquelas mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e, no art. 20, enquadra essas instituições nas categorias particulares com fins lucrativos e as sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas).

O Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, regulamenta o sistema federal de ensino. Prevê que as mantenedoras de instituições de ensino superior podem assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, havendo qualquer alteração estatutária na entidade mantenedora, o Ministério da Educação deve ser comunicado.

O poder público autoriza a iniciativa privada a criar instituições de ensino superior, mas mantém o controle sobre a mesma. O art. 8º em seu parágrafo 1º determina que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, exercendo sua função normativa, redistributiva e supletiva.

O governo federal controla todo o sistema de ensino através de leis, normas e decretos federais que o regulam e que devem ser observados por entes públicos ou privados. Dessa forma, o poder do Estado, no âmbito do ensino superior, foi reassegurado em novas bases, mediante o credenciamento, o recredenciamento e a avaliação das instituições de ensino.

As funções da União dentro do sistema de educação nacional contemplam a elaboração do plano nacional de educação; a organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino⁸;

⁸ O artigo 16º da LDB define que o sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar em todos os níveis de ensino; assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as instituições de ensino superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino

A Decreto nº 2.306/1997 também descreve as exigências para as instituições sem fins lucrativos e, dentre elas, a obrigatoriedade de se submeter a qualquer tempo a auditoria pelo poder público; a não-remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios a seus dirigentes; a aplicação de seus excedentes financeiros para os fins da própria instituição; destinar pelo menos 60% da receita das mensalidades escolares a despesas com pessoal docente e técnico-administrativos, incluídos encargos e benefícios sociais. A instituição deveria comprovar que cumpria essas exigências quando do recredenciamento ou da sua renovação.

As entidades com finalidade lucrativa devem elaborar e publicar, em cada exercício social, demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com parecer do conselho fiscal e se submeter, a qualquer tempo, a auditoria pelo poder público.

Durham (2010) defende o governo FHC da acusação que lhe é feita de favorecer o setor privado. Para a autora esse governo adotou uma medida que afetou negativamente o setor privado: o reconhecimento e a permissão de instituições privadas lucrativas. Ela considera que tal medida desmascarou uma situação irreal, pois as instituições privadas de ensino superior estavam se tornando, de fato, negócios lucrativos.

Essa medida pode até ter tido um efeito negativo inicial, porém, as instituições detinham a escolha entre permanecer sem fins lucrativos ou alterar sua natureza e passar a se assumir com fins lucrativos. O fato é que aquelas que fizeram a opção pela mudança de regime jurídico para natureza de fins lucrativos puderam se utilizar do que acumularam no período em que tinham limitações no uso do capital para benefício de mantenedores. Elas revertiam todo o lucro em imóveis ou estrutura para a própria instituição, que, antes, só podia ser utilizado em benefício da própria instituição. Dessa forma, quando se colocaram no mercado eram instituições com grande patrimônio e muito atrativas para investidores num mercado que estava em crescimento. (SAMPAIO, 2000) Muitas expandiram para outras regiões do país,

outras abriram o capital na bolsa de valores e outras aceitaram sócios estrangeiros. Dessa forma não foram poucas as que se tornaram grandes redes de ensino superior.

As instituições que souberam usar os mecanismos administrativos e de mercado que a partir de então lhes eram permitidos, foram amplamente beneficiadas com essa medida.

O principal sistema de controle que o Estado tem sobre as instituições universitárias foi assegurado pelo art. 46 da LDB/1996. Trata-se dos institutos do credenciamento/ recredenciamento de instituições, da autorização e reconhecimento de cursos e da avaliação. Através desses o Estado pode manter o controle do ensino superior mesmo utilizando-se da via da privatização, como reza a cartilha neoliberal, para ampliar o número de vagas com vistas a democratizar o acesso. Esses institutos continuam o objetivo de garantir o mínimo de qualidade na formação dos quadros profissionais especializados.

O credenciamento das instituições de ensino superior passou a ter seu tempo limitado, dependendo diretamente do resultado de sua avaliação para que seja renovado.

Art. 46 A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. (BRASIL, 1996)

Em caso de inadequação por parte da instituição de ensino, é oferecido um prazo para realização de ajustes e uma nova avaliação será realizada, com desfechos previstos no parágrafo 1º do mesmo artigo 46:

Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere esse artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas de autonomia, ou em descredenciamento. (BRASIL, 1996)

A avaliação no governo Fernando Henrique Cardoso foi utilizada como sistema de controle de qualidade, de organização e de crescimento das instituições privadas de ensino superior.

O processo de avaliação do ensino superior no Brasil foi iniciado em 1996, com o Exame Nacional de Cursos – Lei nº 9.131/1995 e Portaria nº 249/1996 do Ministério da Educação - o chamado “Provão”. Estudantes do último ano de cursos de graduação deveriam realizar uma prova, a princípio facultativa, porém obrigatória para obtenção do diploma. Esses exames foram implantados gradativamente. A cada ano novos cursos eram incluídos no processo. Essa modalidade de exame avaliava apenas o desempenho individual dos alunos

Durham (2010) utiliza a criação do Provão como outro argumento em defesa do governo Fernando Henrique Cardoso contra a acusação de privilegiar as instituições privadas de educação superior. Pela primeira vez, segundo a autora, mesmo de forma restrita mediou-se o nível de qualidade das instituições através dos seus alunos. Isso permitiu a comparação entre as instituições e tornou concreta a percepção de qualidade das mesmas e dos seus cursos.

Para a mesma autora este governo não foi marcado pelo início da queda da qualidade de ensino, mas pela possibilidade de medi-la. Justifica isto com a obrigatoriedade criada pela LDB/1996 de avaliação em todos os níveis de ensino. O processo iniciado no governo FHC revelou um retrato que não foi animador, levantando suposições de que sua política educacional foi responsável pela queda na qualidade da educação do país.

A partir da LDB/1996 todos os níveis de ensino deveriam ser avaliados. No caso do ensino superior a avaliação ficou atrelada ao credenciamento/recredenciamento de instituições, além da autorização e reconhecimento de cursos, dando base ao controle exercido pelo Estado, principalmente nas instituições privadas.

O processo não foi bem aceito pelos estudantes de instituições públicas e privadas e também foi rechaçado pelas instituições privadas, principalmente aquelas que obtiveram notas muito baixas. O Provão pode até ter afetado muitas instituições que não produziam um ensino de qualidade, mas esse efeito negativo gerou no governo, por pressão da sociedade, a necessidade de uma avaliação institucional

O Decreto nº 2.026 de 1996 veio estabelecer procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, ampliando o espectro da avaliação, antes restrita à dimensão individual. Este novo processo deveria ser realizado através dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional do ensino superior; de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior compreendendo tanto a pesquisa quanto a extensão; de avaliação do ensino de graduação realizado através da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; e pela avaliação dos programas de mestrado e doutorado.

O Decreto Lei nº 3.860/1996 define critérios específicos para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, determinando que ela será organizada e executada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira, compreendendo as seguintes ações: I - Avaliar os principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior; II – Avaliar o desempenho individual das instituições de ensino superior; III - Avaliar os cursos superiores mediante análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores cuja análise será feita nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas designada pelo MEC.

Esse complexo processo de avaliação culmina no Conselho Nacional de Educação, cuja Câmara de Educação Superior tem como competência analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação.

No seu modelo clássico o ensino superior se dava através de universidades que tinham o ensino e a pesquisa como funções indissociáveis. As demandas e pressões da sociedade vão modelando e transformando suas instituições e para o ensino superior brasileiro essa transformação vem se dando de forma intensiva depois da LDB que, em essência, é a resposta às necessidades de uma sociedade em desenvolvimento dependente de financiamento externo, carente de mão de obra especializada e com nível de escolarização crescente de seus cidadãos.

A universidade clássica, conforme Neves (2003), foi se transformando numa universidade multifuncional com a criação de um sistema de ensino complexo e peculiar.

De acordo com o autor pode-se considerar como uma atualização que atende a condicionantes para financiamento internacional, possibilita uma maior democratização e expansão do acesso, o que influi diretamente na possibilidade de acesso a esse nível de ensino por uma maior parte da população, pois essa nova formatação viabiliza o acesso de milhões de pessoas. A formatação da universidade clássica é elitizada e seu modelo limita a capacidade de atendimento da demanda.

Mais do que desejável, a estratificação dos sistemas educacionais em universidades de pesquisa, universidades regionais, escolas profissionais e técnicas e *colleges* de diferentes tipos é uma realidade, que se impõe pelas próprias limitações de recursos humanos, intelectuais e financeiros que existem entre as diversas regiões e instituições do país, assim como pelos diferentes interesses e objetivos de quem proporciona e quem busca a educação superior. (SCHWARTZMAN, 2000, p. 9)

Possivelmente, o nível de qualidade de ensino e de formação intelectual não alcance o mesmo tipo de resultado e sofra transformações nem sempre positivas, mas o Brasil, com uma população de quase 170 milhões de habitantes no ano de 2000, sendo destes, quase 25 milhões de jovens em idade ideal de cursar o ensino superior, não oportunizaria o ensino superior de forma razoável utilizando apenas o modelo universitário. Deve-se buscar soluções para diminuir o déficit educacional e o modelo clássico, demorado, custoso e que exige um perfil acadêmico para o seu estudante, não conseguiria responder a isso.

Esses novos sistemas conseguem atender a milhões de estudantes, pois não o limitam em sua condição financeira, interesses ou padrão de escolarização, capacidade intelectual. São os sistemas de educação de massas do qual fala Sampaio. (2000)

A *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, em seu documento *Redefining tertiary education*, propôs utilizar um novo termo para as propostas de educação pós ensino médio. Essa proposta contempla a necessidade de atender a uma demanda de educação superior cada vez maior. Entende que a solução é criar instituições diferenciadas que possam acolher esse novo segmento populacional que tem necessidade, interesse e condições de realizar uma formação superior.

[...] diferenciação da educação terciária como um sistema que engloba extensa hierarquia de instituições de ensino superior com perfis acadêmicos diferenciados, cujo fim é atender a uma demanda com motivações profissionais distintas por meio da oferta múltipla de cursos e programas. (NEVES, 2003, p. 35)

A substituição do termo ensino superior por educação terciária transmite a ideia de continuidade da escolarização (primário, secundário e terciário). Confere uma concepção de normalidade e naturalidade para uma formação superior de tempo reduzido (cursos sequenciais) ou formatos que não oportunizam o processo dialógico que só o debate presencial pode oferecer. Com essa nova terminologia, supõe-se eliminar a possibilidade de comparação criteriosa entre os cursos oferecidos, pois se o critério fosse obedecer ou até mesmo se aproximar das características dos cursos de nível superior tradicionais, com certeza essa nova modalidade não atenderia. (NEVES, 2003)

O termo educação terciária indica, assim, uma importante mudança de orientação no atendimento da demanda. No lugar de uma hierarquia rígida de cursos, currículos e instituições, tem-se a opção de aprendizagem mais branda, flexível, transparente interconectada. (NEVES, 2003, p. 23)

A concepção é de que é um nível de estudo que ocorre após o secundário (termo usado antes da LDB para definir ensino médio), com o objetivo principal de oferecer uma formação que crie o diálogo entre educação e o mundo do trabalho, sendo um processo de educação continuada.

Os principais fatores que justificam e causam o processo de diferenciação que as instituições de ensino superior vêm sofrendo são: o aumento da exigência social por educação superior; o perfil diversificado dessa nova clientela; a adoção da política neoliberal pelo Estado; as necessidades do mercado de trabalho que se reorganiza em função de um sistema econômico e social globalizado.

A diferenciação na estrutura do ensino superior é fundamental na democratização do acesso, pois permite a possibilidade de escolha e adequação do acesso, inclusive de alunos que não teriam perfil para a universidade clássica.

[...] diferenciação ou diversificação aplica-se à descrição de estruturas integradas, ou seja, às oportunidades de atendimento às diferenças de motivação, perspectivas profissionais e capacidade dos estudantes, assim como o pronto e ágil atendimento às demandas especializadas do processo de crescimento econômico e mudança social. (NEVES, 2003, p. 25)

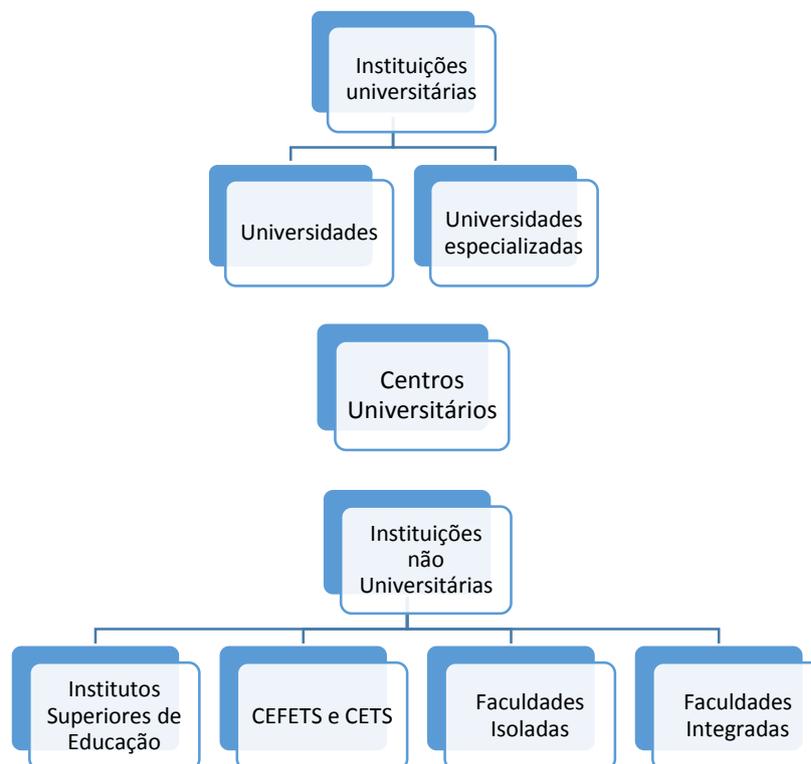
Cunha (2003) considera que duas grandes mudanças ocorreram no ensino superior brasileiro privado: a diferenciação das instituições privadas com fins lucrativos, que ficarão excluídas dos benefícios dos recursos públicos e a criação dos centros universitários dotados de autonomia universitária, sem obrigatoriedade da função de pesquisa e extensão das universidades, passando por cima do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Neves (2003) constrói um quadro por organização acadêmica das instituições de ensino superior com base no que definiu o Decreto nº 2.306/97, depois revogado pelo Decreto nº 3.860/01 com base nas diferenciações que ocorreram no plano das instituições (Figura 1).

A autora entende que há uma diferenciação no plano vertical e outra no plano horizontal. No plano vertical “[...] da oferta de oportunidades de formação e desenvolvimento, mas também no sentido horizontal, a partir de uma multiplicidade de objetivos, conteúdos programáticos educacionais, competências e prerrogativas típicas [...]” (NEVES, 2003, p. 25)

A diferenciação do sistema de educação superior ocorreu através de novas formas de organização institucional, novos tipos de cursos e nova modalidade de ensino.

A universidade é conceituada na LDB em seu artigo 52 como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, tendo como características a produção intelectual institucionalizada sobre temas e problemas relevantes do ponto de vista científico, cultural, regional e nacional, um terço do corpo docente com título acadêmico de mestrado e doutorado e um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Figura 1 - Educação superior: Organização Acadêmica

Fonte: NEVES, Clarissa E. B. **Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil.** 2003, p. 36

Universidades especializadas por campo de saber são instituições universitárias que se especializam numa só área. Apenas instituições de excelência em sua área de concentração poderão ser credenciadas como universidades especializadas.

Centros universitários foram regulamentados pelo Decreto Lei nº 5773/06 e se caracterizam pela oferta de ensino de graduação de excelência, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas. Gozam das prerrogativas de autonomia universitária, podendo criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.

As instituições não universitárias atuam numa área específica de conhecimento ou de formação profissional, sendo compostas pelas faculdades integradas, faculdades isoladas, pelos institutos superiores de educação e pelos centros de educação tecnológica.

Os Institutos Superiores de Educação visam a formação inicial continuada e complementar para o magistério da educação básica. Estes podem ser organizados como unidades acadêmicas em IES já credenciadas, devendo, nesse caso, definir planos de desenvolvimento acadêmico.

Centros de Educação Tecnológica (CET) são instituições públicas ou privadas especializadas em educação profissional pós-secundária, com a finalidade de qualificar profissionais nos vários níveis e modalidades de ensino, para os diversos setores da economia, bem como realizar pesquisa e desenvolvimento, produtos e serviços, em estreita articulação com setores produtivos e a sociedade, oferecendo mecanismos para a educação continuada.

Faculdades Integradas são instituições com propostas curriculares que incluem mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado.

Neves (2003, p. 25) considera que “[...] diferenciação ou diversificação aplica-se à descrição de estruturas integradas, ou seja, às oportunidades de atendimento às diferenças de motivação, perspectivas profissionais e capacidade dos estudantes.”

No plano horizontal também houve diferenciação quando foram criados novos tipos de cursos e programas, tais como os cursos sequenciais no nível de graduação, mestrados profissionais e a regulamentação da educação à distância. Hoje tem-se três modalidades de ensino superior: presencial, semipresencial e educação à distância.

Em seu art. 44, o Decreto nº 2.306/97 afirma que a educação superior se dará através de cursos sequenciais por campo de saber, por cursos de graduação, por cursos de pós-graduação e cursos de extensão.

A novidade é a introdução dos cursos sequenciais, cujo objetivo é atender rapidamente aos interesses do estudante que busca um retorno financeiro rápido com a elevação de seu salário por ter feito um curso de nível superior, que irá lhe conferir status e habilitação para exercer as funções para as quais o curso lhe preparou.

Parte da solução para este problema estaria na criação de um amplo setor de ensino superior de curta duração, que pudesse formar técnicos, pessoal administrativo e especialistas de diferentes tipos. Todos os países que massificaram seus sistemas de ensino superior

criaram este estrato educacional, e o Brasil é uma anomalia em relação a isto, insistindo ainda em proporcionar o ensino 'profissionalizante' no nível da educação média. (SCHWARTZMAN, 2000, p. 17)

Os cursos sequenciais podem ser de dois tipos. O primeiro, de complementação de cursos, compreende aqueles não sujeitos a autorização nem reconhecimento pelo MEC, embora devam estar ligados academicamente a cursos de graduação reconhecidos. Os do segundo tipo são cursos sequenciais de formação específica, sujeitos a autorização do MEC e ligados a cursos de graduação, tendo carga horária e duração mínimas.

Foram as instituições privadas com dificuldades de preencher suas vagas que mais utilizaram essa modalidade, moldando-as aos seus interesses e, segundo CUNHA (2003), sem atender aos ideais de Darcy Ribeiro na origem da concepção desse modelo, cujo objetivo principal era a formação intelectual do indivíduo. A ideia, de acordo com o mesmo autor, era de que eles fossem uma alternativa aos currículos exigentes e rígidos dos cursos de graduação, além de trazerem o frescor da flexibilidade necessária num mundo de mudanças constantes, permitindo que o estudante melhor se preparasse para o mundo do trabalho. Assim, era possível para o estudante definir trajetórias individuais ou coletivas que lhe permitissem complementar estudos realizados no ensino médio, ou obter formação específica em tempo mais curto e com maior especificidade do que os cursos de graduação exigiriam.

Na prática as instituições as utilizaram para oferecer aos estudantes que não conseguiam ingressar nos cursos de graduação. Estes eram orientados a acumular créditos que poderiam utilizar nos cursos de graduação posteriormente, ou então, eram chamados para ocupar desde já vagas nos cursos de graduação quando não tinham sido totalmente preenchidas. Cunha (2003) considera que os cursos sequenciais eram usados como uma forma de minimizar o problema da ociosidade das vagas, sempre presente nas instituições privadas.

Até 2001 foram oferecidos no Brasil 328 cursos sequenciais de formação específica, dos quais 237 na iniciativa privada e 91 na esfera pública. Em relação aos cursos sequenciais de complementação de estudos, foram oferecidos 239, sendo 90% deles no setor privado e concentrados na região sul (50%) e sudeste (32%).

A autonomia para criar e extinguir cursos e determinar o número de vagas foi garantida para as universidades através do art. 207 da Constituição Federal de 1988, que não só oferece a prerrogativa da autonomia à universidade, como no mesmo artigo a obriga a obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, sendo esse o seu principal elemento caracterizador.

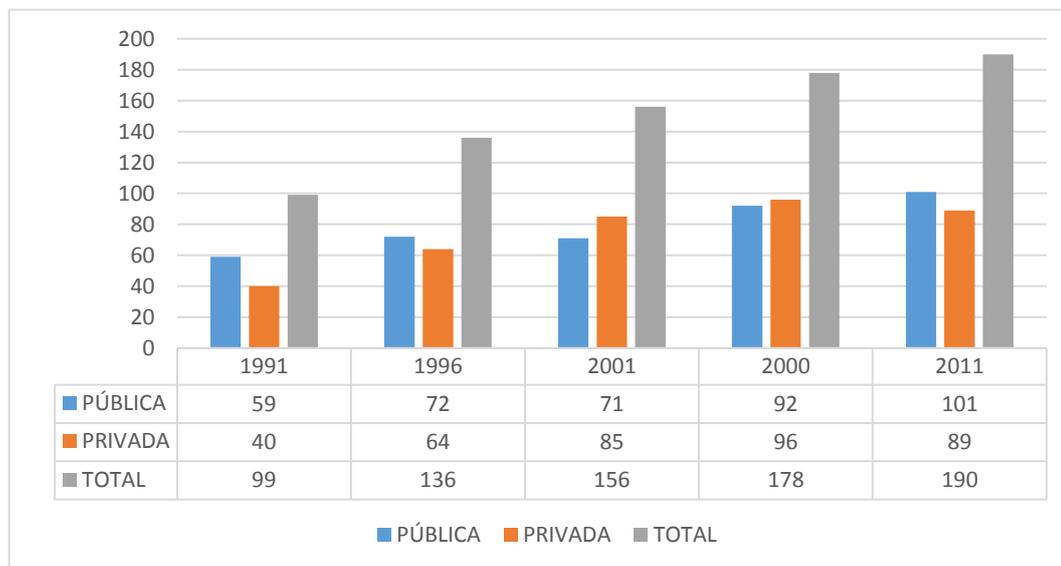
Na LDB/96, é o art. 53 que trata da autonomia. Elencando as prerrogativas acadêmicas da autonomia universitária temos: a criação, organização e extinção, em sua sede, de cursos e programas; fixação dos currículos de seus cursos e programas observando diretrizes gerais; estabelecimento de planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; fixação do número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; elaboração e reforma de seus estatutos e regimentos de acordo com as regras gerais; concessão de graus, diplomas e outros títulos.

Essa autonomia se tornou elemento de vital importância para as instituições privadas, pois a flexibilidade oferecida por essa diferenciação lhe possibilitava uma agilidade para responder ao mercado fundamental para a sua sobrevivência. Os dados estatísticos revelam que logo após a promulgação da LDB/96 foram criadas muitas universidades particulares, ultrapassando o número de instituições públicas.

Entre os anos de 1991 e 1996, período anterior à LDB/1996, as universidades privadas correspondiam a apenas 30% do total de universidades. Já em 2001 – cinco anos após a LDB - elas já ocupam 54,5% do total, ultrapassando as públicas em 14 unidades. Este número, porém, não continuou em elevação, já que a entrada dos Centros Universitários possibilitou obter a prerrogativa da autonomia através dessa nova modalidade, menos exigente e menos custosa para as instituições

A LDB/96 já previa em seu art. 54, parágrafo 2º que a autonomia universitária poderia ser estendida às instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público. Mais tarde, em 1997, foi criado o Centro Universitário pelo Decreto nº 2207/1997.

Gráfico 5 - Evolução do número de universidades por dependência administrativa.1991- 2011.



Fonte: MEC/INEP – Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Esse mesmo decreto criou também outros tipos de instituições de ensino superior: faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. Esse Decreto foi substituído por outro no mesmo ano, sob o nº 2.306 de 19 de agosto de 1997. O segundo decreto não modificou o conceito de Centro Universitário, instituído no art. 12 como instituição de ensino superior pluricurricular, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracteriza pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecido à comunidade escolar. Os dois decretos, através do parágrafo 1º do art. 6º do Decreto nº 2207 e do art. 12º do Decreto nº 2306, estendem aos Centros Universitários a autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, e apenas o Decreto Lei nº 2.306 autoriza a remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.

O Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, veio trazer limitações à autonomia dos centros universitários, onde o art. 11º qualifica-os sem modificações. A novidade que traz esse decreto são as limitações que vem impor a esse tipo de instituição. O parágrafo 3º dispõe que a autonomia dos centros universitários deverá observar os limites definidos no plano de desenvolvimento da instituição, aprovado quando do seu credenciamento e reconhecimento, evitando assim casuísmos e fomentando o planejamento a longo prazo. O parágrafo 4º veda aos centros universitários a criação

de cursos fora da sua sede indicada nos atos legais de credenciamento e, por último, em seu parágrafo 5º, determina que os centros universitários somente serão criados por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação. O que faz todo o sentido, pois como atender ao requisito do art. 54, parágrafo 2º da LDB/96 (“alta qualificação para o ensino e para pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público”) já nascendo centro universitário? Essa é a única forma de realizar a comparação e poder classificar a instituição como de alta qualificação.

Os centros universitários foram regulamentados por decretos, alguns com a vida bem curta, demonstrando que o governo ainda não sabia como melhor utilizar esse novo tipo de instituição universitária. E novos decretos foram surgindo, revogando os anteriores de forma a encontrar a forma ideal dos centros universitários atenderem à política de expansão, sem que o poder executivo perdesse o controle de quantidade e qualidade.

Percebe-se que o interesse de uma LDB genérica em muito favoreceu a que essas mudanças na regulamentação fossem rápidas, flexíveis, que dependessem exclusivamente dos interesses e entendimentos do poder executivo. Assim, pode-se formular a hipótese de que o governo à época da LDB não sabia realmente, de forma clara e objetiva, quais as ações e estratégias que deveriam ser usadas para alcançar suas metas para a educação superior. Assim, preferiu dispor na lei de apenas um direcionamento geral, sem comprometer as ações para o ensino superior a um projeto de longo prazo, podendo assim modificá-lo sempre que necessário num curtíssimo período de tempo.

Seria inocente acreditar que a política educacional tem como prioridade as necessidades e desejos da sociedade em geral, ou do estudante no particular. A prioridade das políticas educacionais é a política econômica, uma política neoliberal de não presença do governo no “mercado”, fazendo um uso constante dos mecanismos do Estado para favorecer a esse mercado de forma a que ajude a impulsionar e desenvolver seus índices econômicos.

A Resolução nº 10 de 11 de março de 2002 da Câmara de Educação Superior (CES) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), no seu art. 8º, indica que para se constituírem em Centros Universitários as instituições devem atender a alguns pré-

requisitos: possuir no mínimo cinco cursos de graduação reconhecidos e que tenham obtido conceitos A, B ou C nas avaliações do MEC e nenhum conceito insuficiente no item corpo docente; não ter nenhum pedido de reconhecimento de curso de graduação negado nos últimos cinco anos; ter institucionalizado programa de avaliação; ter avaliação positiva na avaliação institucional realizada pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

O último documento legal de regulamentação do sistema de ensino brasileiro a ser analisado nesse período é a Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação 2001/2011, que foi definido como sendo “[...] um plano de Estado, a longo prazo, e não de governo, representa o compromisso de uma geração para com as gerações futuras.” (BRASIL, 2001, p. 13) Na continuidade de sua definição, diz que “Um plano, que, não sendo de gabinete, é do Estado e da sociedade, tanto na sua concepção como na sua execução. Portanto, deve envolver as forças sociais nos momentos fáceis e difíceis.” (BRASIL, 2001, p. 14)

O Plano Nacional de Educação traça estratégias e metas para a educação brasileira para os dez anos seguintes, ultrapassando o período do governo vigente. Já traz na sua definição a intenção do governo de dividir sua responsabilidade com a sociedade. No que diz respeito à educação superior, o PNE elege como prioridade a “Ampliação do acesso aos demais níveis de ensino e modalidades de educação.” (BRASIL, 2001, p. 16) Entendendo-se como “demais níveis de ensino” todos os outros que não fosse o ensino fundamental de sete a quatorze anos, portanto, junto com o ensino superior o ensino médio e a educação infantil.

Foi estabelecida a meta de 30% de taxa líquida⁹ para matrículas no ensino superior. O diagnóstico dos articuladores do PNE em relação ao ensino superior constata que o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso a esse tipo de formação quando comparado com os outros países da América Latina. A taxa líquida de matrícula no Brasil é de 12%, na Argentina 40%, Chile 20,6%, Venezuela 26% e Bolívia 20,6%.

⁹ As taxas bruta e líquida são calculadas tomando como referência a faixa etária que, idealmente, estaria cursando aquele nível de ensino. A taxa bruta indica a relação entre o total de alunos de qualquer idade e o tamanho da faixa etária, sendo frequentemente maior que 100%, em virtude da inclusão de alunos mais velhos ou (o que é raro) mais novos. A taxa líquida indica o percentual de crianças e jovens da faixa etária correspondente matriculados no nível de ensino teoricamente corretos. (DURHAM, 2010, p. 158)

Ainda, consideram que ocorrerá uma pressão pelo aumento de vagas no ensino superior em função do aumento significativo de egressos do ensino médio, mas consideram que deve-se evitar o fácil caminho da massificação optando pela qualidade. Elevam a participação do ensino privado na persecução desse objetivo, já que detêm a maior parte das vagas na educação superior, considerando que têm relevante papel a cumprir.

Sousa (2013) considera que não havia prioridade do governo Fernando Henrique Cardoso em executar o Plano Nacional de Educação, já que os dispositivos que definiam os recursos financeiros para sua implantação sofreram vetos do Presidente da República. E esses vetos recaíram principalmente na seção que cuidava do ensino superior. Conforme o autor, a consequência prática dessa decisão governamental foi que a responsabilidade de desenvolver o setor foi direcionada para o mercado.

Os vetos foram sobre os seguintes objetivos e metas: 2- ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas; 24 – assegurar, na esfera federal, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior com pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais; 26 - ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas de modo a tender 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda; 29 - ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos destinados a esta finalidade. (BRASIL, 2001)

Somando-se a esses vetos, o governo também vetou: meta 1- a elevação dos gastos públicos em educação até atingir 7% do PIB; meta 7- orientar os orçamentos de modo que se cumpram as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade, definidos nacionalmente; meta 13 - garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público da esfera federal, excluindo-se estes gastos das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Pode-se inferir que ao evitar o comprometimento financeiro do governo com tais objetivos e metas, o Presidente confirmava sua política neoliberal para a educação superior, esperando que a sociedade através da iniciativa privada e do mercado atendesse a essas demandas, isentando o poder público de tal custo. Segundo Pinto (2002, p. 123) o executivo tinha o nítido interesse em “[...] vetar todos os mecanismos que viabilizariam financeiramente [...] o atendimento das metas ali estabelecidas”, ou seja, “[...] foram vetados todos os itens que implicassem um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com o ensino no Brasil.”

Um dado que constata a falta de prioridade para a educação no orçamento governamental diz respeito à comparação dos gastos com a educação e os gastos com os juros e encargos da dívida pública. Segundo Pinto (2002, p. 125), o governo FHC gastou, em média, 4% do Produto Interno Bruto (PIB) com educação e 8% com o pagamento dos juros e encargos da dívida pública. Ele ainda compara “[...] um gasto médio por aluno da educação básica da ordem de 11% de nossa renda *per capita*, ou cerca de US\$ 300/aluno/ano [...]”, enquanto que o gasto médio por aluno nos Estados Unidos era de US\$ 7.000/aluno/ano, correspondendo a cerca de 24% de sua renda *per capita*. Para execução das metas do PNE, o mesmo autor aponta para a necessidade de recursos na ordem de 10% do PIB nacional nos próximos 10 anos.

A análise que Sousa (2013) faz do governo FHC em relação ao ensino superior é que houve redução de investimentos públicos nas Instituições Federais de Ensino (IFES), forçando-as a buscar recursos na esfera privada. Foi um período de incentivos legais que possibilitaram a expansão das instituições privadas, com o aumento das vagas particulares de ensino superior e a quase estagnação das vagas públicas. Para o autor, as consequências dessas ações foram desastrosas para a educação superior no país: “[...] (i) sucateamento das universidades públicas, em função dos cortes de verbas; (ii) não abertura de concursos públicos para professores e técnicos-administrativos; (iii) excessiva expansão da educação superior privada com verba pública.” (p. 36)

3.3 EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO ATRAVÉS DO SETOR PRIVADO NO PERÍODO DE 1995 A 2002

Transformações de toda ordem ocorreram nesse período na educação superior no Brasil, em decorrência das políticas educacionais implantadas sob a orientação de organismos econômico-financeiros multilaterais, configurando um quadro de privatização desse nível de ensino. Apesar da expansão da educação superior no período, a mesma continuou excludente e inacessível a uma parcela significativa da população brasileira, em especial para os jovens de baixa renda.

No governo FHC a educação superior assumiu características específicas em decorrência da política neoliberal adotada, influenciada pelos organismos internacionais que transferiram seus princípios de forma estratégica para a LDB, que regulamentou e formatou a educação em todos os níveis, inclusive o superior.

Uma importante característica da política educacional de FHC foi a centralização quanto ao sistema regulatório da educação superior no país. Tendo em vista que a expansão da educação superior se deu predominantemente por meio da iniciativa privada, a educação superior brasileira vivenciou uma centralização progressiva no sistema federal de ensino¹⁰ que hoje abarca 93% das instituições de ensino superior. Isso significa que 93% das instituições de ensino superior dependem do sistema regulatório do governo federal com evidentes e sérias implicações sobre o processo de autorização, reconhecimento, credenciamento, recredenciamento e, igualmente, sobre os processos avaliativos.

Na LDB a institucionalização da diversificação foi fundamental para a ampliação do sistema, pois foi um instrumento muito utilizado pelas instituições privadas para atender às demandas do mercado e garantir a sua saúde financeira. A diversificação possibilita a criação de opções que possam atender a variados perfis de estudante, adequando-se à sua capacidade financeira, intelectual e de tempo de formação.

A evolução do número de cursos no governo FHC demonstra a importância da diversificação para a expansão e ampliação das vagas no sistema. Em 1997, um ano

¹⁰ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 art. 16: O sistema federal de ensino compreende: I - as instituições de ensino mantidas pela União; II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos federais de educação.

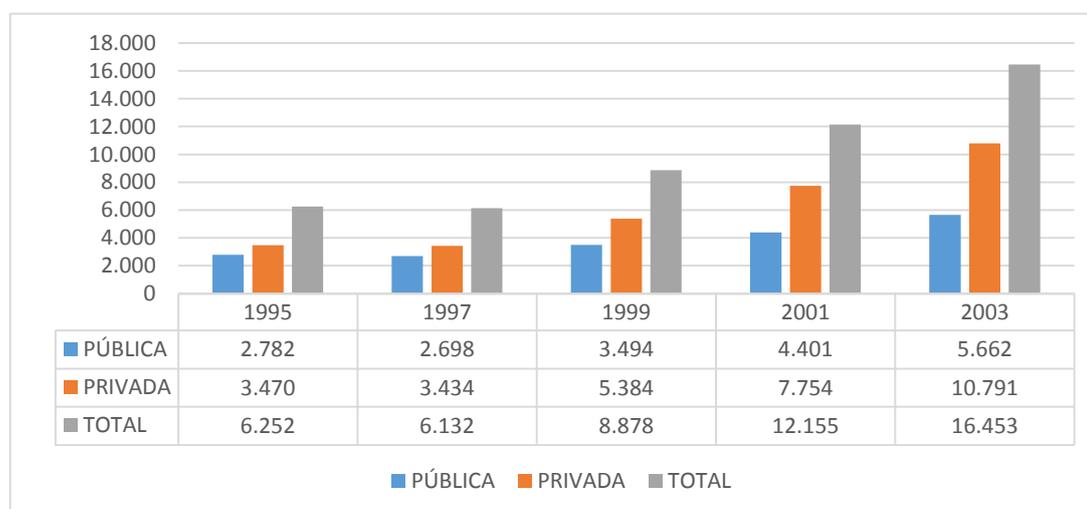
após a promulgação da LDB, há uma mínima retração no número de cursos, tanto na esfera pública quanto na privada, possivelmente porque as instituições ainda estavam se adaptando às leis, inclusive com o primeiro decreto de regulamentação referente à organização do sistema saindo em 1997. É um momento que exige cautela.

A partir de 1997 percebe-se que o número de cursos cresce nas duas esferas, disparando no setor privado. As universidades públicas tiveram um incremento menor no número de cursos entre 1997 e 1999, com 29%. De 1999 para 2001 de 26% e de 2001 para 2003 de 28%, gerando um aumento total de 103% em oito anos.

Nas instituições privadas os números foram ainda mais vertiginosos: de 1995 para 1999, 56%; de 1999 para 2001, 44% e de 2001 para 2003, 39%. Ao final de oito anos o número de cursos nas instituições privadas sofreu um acréscimo de 210%. O dobro de crescimento percebido nas públicas. E o sistema de educação superior nacional, ao longo dos mesmos oito anos, teve um crescimento total de 163%.

Os cursos sequenciais por complementação de estudos foram uma novidade da política educacional de FHC e, assim que foram lançados, atingiram um público que já atuava no mercado de trabalho, sem expectativas de fazer um curso superior. Eram uma alternativa prática de aperfeiçoamento com a credibilidade das instituições de nível superior.

Gráfico 6 - Evolução do número de cursos por dependência administrativa, 1995-2003



Fonte: MEC/INEP – Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Mais tarde, com as facilidades em fazer um curso de graduação, o impacto dos cursos sequenciais diminuiu. Inicialmente ofereceram 239 cursos com 3.669 ingressos em 2001; 245 cursos com 3.647 ingressos em 2002 e 194 cursos com 4.560 ingressos em 2003. Os cursos sequenciais de formação específica obtiveram um número ainda maior de ingressos nesses três anos: em 2001 18.443 ingressos para 328 cursos oferecidos; em 2002 30.065 ingressos para 554 cursos e em 2003 32.434 ingressos para 681 cursos, demonstrando que o uso da diferenciação pode beneficiar muitos estudantes.

Os cursos de graduação à distância estavam iniciando seus passos no Brasil e tiveram seus números acompanhados a partir do ano de 2000. A explosão dessa modalidade de ensino se deu a partir de 2002 quando o número de vagas quase triplicou com uma boa receptividade da sociedade, já que o número de inscritos e de ingressos acompanhou esse crescimento. Já em 2003, 35% das vagas oferecidas não foram preenchidas, deixando sobrar exatas 7.640 vagas e fazendo com que essa modalidade comece a sofrer com o fenômeno que já estava instalado na modalidade presencial - o alto número de ociosidade de vagas.

Tabela 1 - Evolução das vagas, inscritos e ingressos nos cursos de graduação a distância no Brasil de 2000 a 2003

ANO	VAGAS	INSCRITOS	INGRESSOS
2000	6 430	8 002	5 287
2001	6 856	13 967	6 618
2002	24 389	29 702	20 685
2003	24 025	21 873	14 233

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

No entendimento de Durham (2008) na área da educação o desenvolvimento se dá a longo prazo e é cumulativo. Portanto, boas políticas desenvolvidas por um governo frequentemente só apresentam resultados no governo seguinte. O crescimento de um nível de ensino depende do crescimento anterior do nível abaixo dele. “A expansão do ensino superior depende do aumento do número de matriculados e de egressos do ensino médio.” (DURHAM, 2008, p. 154)

Assim, o crescimento do ensino médio no governo FHC beneficiou-se do crescimento do ensino fundamental ocorrido no governo anterior e que teve prosseguimento na sua gestão. O aumento das taxas de inclusão do ensino médio

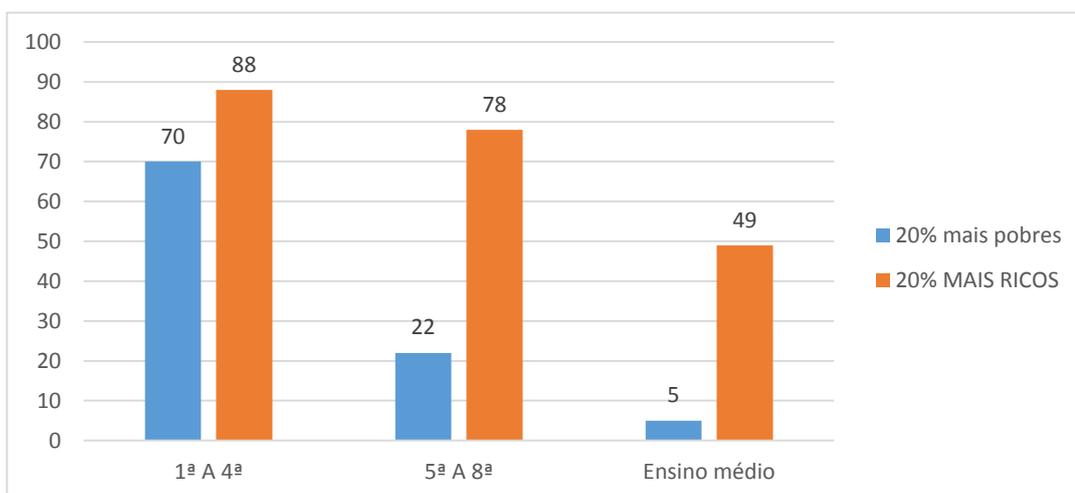
promoveu, por sua vez, um aumento de matrículas no nível superior, como de fato ocorreu durante o governo Luís Inácio Lula da Silva.

O crescimento das matrículas e da taxa líquida beneficia principalmente as camadas mais pobres, e há um inegável movimento em direção a maior equalização do sistema. O crescimento quantitativo é crucial para a democratização do ensino.

De acordo com Durham (2010), no governo FHC o acesso às séries iniciais dos 20% mais pobres foi praticamente igualado ao dos 20% mais ricos. Nas séries finais do ensino fundamental a diferença não desaparece, mas diminui muito, sendo em 1995 de 58%, pois dos 20% mais pobres, apenas 22% estavam na escola, enquanto que dos 20% mais ricos o número era de 78%. Já no ensino médio percebe-se um crescimento, apesar de estar longe do ideal, já que em 1995 dos 20% mais pobres, apenas cerca de 5% frequentavam a escola e dez anos depois esse percentual aumentou para 23%.

Apesar desse aumento, os números são desanimadores. Apenas 23% dos jovens em idade adequada para o ensino médio estar cursando esse ciclo de ensino demonstra um grave problema no sistema educacional brasileiro, tanto pela evasão que vai ocorrendo ao longo do tempo, como pela perda de potencial de uma juventude que não vai ter uma perspectiva de atuar significativamente para o desenvolvimento do país e na melhoria da sua própria qualidade de vida.

Gráfico 7 - Demonstrativo da quantidade em percentuais do acesso ao ensino básico diferenciados por faixa de renda



Fonte: Durham, 2010

No caso do ensino médio, até o percentual dos 20% mais ricos na escola tem queda na mudança de ciclo, de 88% no final do fundamental foi para 72% no médio. Conclui-se que ocorre uma desistência contínua do prosseguimento dos estudos, mesmo nos 20% mais ricos. Desse fenômeno pode-se inferir que uma desvalorização de um grande percentual dos indivíduos na idade ideal, em prosseguir os ensinos mais elevados ou um desalinhamento na faixa etária ideal fazendo com que o indivíduo realize seu curso fora dela. Em 2003, pela primeira vez na história do Brasil, o número de vagas na educação superior superou o número de concluintes do ensino médio.

Tabela 2 - Demonstrativo do número de anos de defasagem série/idade, 1992-2002

Ano	Número médio de anos da distorção série/idade	% de crianças com mais de dois anos de defasagem
1992	2,1	37,4
1995	1,9	33,4
2002	1,1	16,1

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>

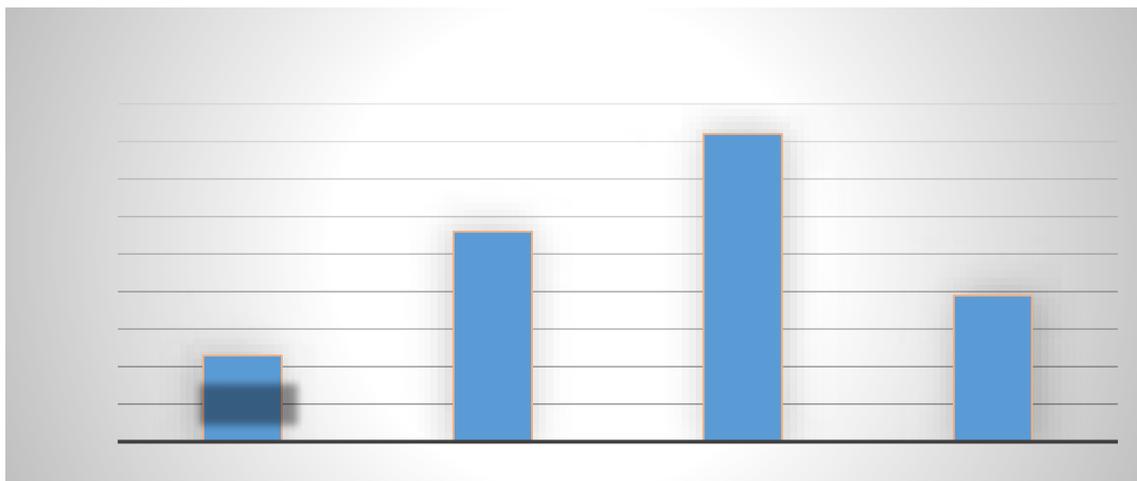
O Brasil é um dos países com menor taxa líquida de matrícula no ensino superior. Nossos percentuais são os mais baixos do mundo e interferem diretamente no desenvolvimento do país, já que o potencial de milhões de jovens que poderiam contribuir de forma qualificada para o desenvolvimento nacional é desperdiçado, além de lhe ser negada a oportunidade de melhoria da qualidade de vida.

Enquanto, na maioria dos países da América Latina, o setor privado permaneceu pequeno e de elite, no Brasil, ele se massificou e se especializou na oferta de cursos noturnos nas profissões sociais (administração, direito e outras), cobrando pouco e exigindo também pouco dos alunos, quase sem desenvolver atividades de pesquisa e pós-graduação. (SCHWARTZMAN, 2000, p. 31)

Segundo Schwartzman (2000), um sistema de ensino superior mais justo no Brasil seria aquele que permitisse que pelo menos 30% da população em idade de cursá-lo, pudesse fazê-lo. Precisaria ser um sistema menos clientelista, que

valorizasse o conhecimento e a competência ao invés do título formal, possibilitando o acesso em decorrência do mérito e não da origem social. Percentual este que também está no ideal do Plano Nacional de Educação 2001/2011. Contudo, o *gap* é grande em relação à realidade e a estruturação de um plano consistente....

Gráfico 8 - Percentual da taxa líquida nos países da América Latina



Fonte: Neves (2007)

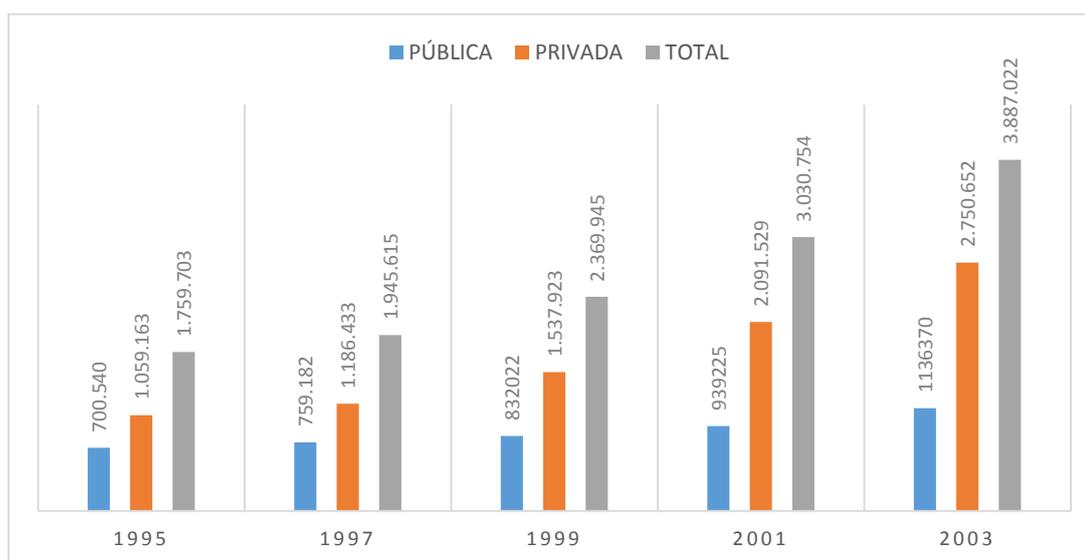
Ristoff e Giolo (apud Segenreich, 2009) demonstram que expansão e privatização andaram intimamente relacionadas. Para eles é exatamente nesse período de 1996-2004 que se evidencia o enquadramento do sistema educacional às regras do mercado, sempre buscando a classe média baixa e alguns setores populares para acesso ao ensino superior.

Essa demanda era o que faltava para que a iniciativa privada vislumbrasse, na educação, uma excelente oportunidade de negócio. Instituições com fins lucrativos, ágeis e competitivas, disseminaram-se pelos quadrantes do Brasil, obrigando toda a rede privada a se mobilizar na mesma direção. [...] A política educacional sentia-se plenamente justificada com a resposta dada pela iniciativa privada pela ofertada educação superior, de modo que não viam razões para expandir a rede pública. Com efeito, as instituições do sistema federal receberam pouca atenção e pouco investimento, por isso seu relativo encolhimento no conjunto do sistema. (RISTOFF; GIOLLO apud SEGENREICH, 2009, p. 58)

Apesar de optar por uma política privatista para expansão do ensino superior, o governo FHC conseguiu mais que dobrar o número de alunos na educação superior.

A participação das instituições privadas no início do governo FHC era de 60% do número de matrículas, chegando ao final com uma participação de 70% dos alunos estudando em instituições privadas.

Gráfico 9 – Evolução do Número de Alunos do Ensino Superior por Dependência Administrativa 1995-2003.



Fonte: MEC/INEP – Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Com a expansão das vagas ocorre uma entrada maciça de pessoas fora da faixa ideal de 18 a 24 anos no ensino superior. São pessoas que não conseguiram realizar seus estudos no período considerado natural. Isso revela que há defasagem idade/série também nesse nível de ensino, já que a busca das pessoas com mais de 24 anos indica que elas não fizeram ensino superior por falta de condições objetivas e não por opção.

No primeiro PNE (2001/2011) a meta de número um era prover, até o final da década, a oferta de educação superior para pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. Porém, as políticas de expansão e democratização das vagas atingiram uma faixa de estudante com mais de 24 anos que se sentiu mobilizada dividindo, então, os recursos com aos alunos que saíram do ensino médio. A taxa bruta de escolarização ficou em torno de 17% e a taxa líquida, de 9%. (RISTOFF, 2013) No segundo PNE (2014/2024), a mesma meta ficou ainda mais desafiadora: 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.

A ociosidade das vagas no ensino superior tem várias causas que serão mais adiante analisadas. Cabe aqui ressaltar o crescimento significativo que esse fenômeno teve no período. É um fenômeno, no mínimo, contraditório e incoerente, já que ocorre enquanto milhares de jovens em idade de cursar a educação superior não estão frequentando uma instituição de ensino superior

A ociosidades das vagas como fenômeno no ensino superior brasileiro será analisada em suas causas no capítulo seguinte. Para melhor entendimento desse capítulo, analisaremos seu aspecto quantitativo no período realizando uma comparação da sua representatividade nas instituições públicas e privadas.

Em oito anos as instituições públicas ofereceram ao mercado 1.289.310 vagas a mais, o que corresponde a um crescimento de 400%, enquanto o número de ingressos em suas instituições cresceu 183%. O *gap* entre a oferta e a demanda é imensa.

Em 1995 as instituições privadas tiveram somente 82% de suas vagas preenchidas, em 1997 77,5% e em 1999 79%, um percentual de ocupação relativamente estável, apesar de grande. A partir de 2001 a ociosidade aumentou, sendo que neste ano somente 68% das vagas foram aproveitadas e em 2003 apenas 58% das vagas oferecidas no processo seletivo foram preenchidas.

Tabela 3 - Comparação entre os números de inscritos no vestibular, de vagas disponibilizadas e de ingressos 1995-2003.

ANO	Pública			Privada			Total		
	Inscrições	Vagas	Ingressos	Inscrições	Vagas	Ingressos	Inscrições	Vagas	Ingressos
1995	1.399.092	178.145	158.012	1.254.761	432.210	352.365	2.653.853	610.355	510.377
1997	1.425.782	193.821	181.859	1.285.994	505.377	392.041	2.711.776	699.198	573.900
1999	1.964.208	218.589	210.473	1.380.065	675.801	533.551	3.344.273	894.390	744.024
2001	2.224.125	256.498	244.621	2.036.136	1.151.994	792.069	4.260.261	1.408.492	1.036.690
2003	2.367.447	281.213	267.081	2.532.576	1.721.520	995.873	4.900.023	2.002.733	1.262.954

Fonte: MEC/INEP – Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Mesmo nas instituições públicas a ociosidade das vagas se faz presente, apesar de ser em menor volume de desperdício. As instituições públicas mantêm o preenchimento de suas vagas em uma média de 94%, mesmo aumentando suas vagas em 57% no período.

A estratégia do governo FHC em fomentar a expansão, principalmente pelo setor privado, não mostrou efetividade, culminando num quadro de alta ociosidade das vagas, índices muito altos de inadimplência e evasão, sinalizando que a capacidade de expansão via IES privada tem sérios limites. Muitos dos estudantes do ensino médio são tão pobres que, mesmo que a educação superior seja pública e gratuita, terão dificuldades de realizarem seus estudos.

O conjunto de dados explicitados anteriormente parece levar-nos à conclusão de que o governo federal quer atingir a meta de 30% dos jovens com idade entre os 18 e 24 anos matriculados no ensino superior apenas ampliando o número de vagas nas escolas privadas. [...] entretanto existe uma limitação para o crescimento do número de alunos no setor privado, imposta pela renda *per capita* brasileira e pela enorme desigualdade social no país: os 10% mais ricos possuem 50% da riqueza nacional e os 50% mais pobres possuem 10% dela. (AMARAL, 2003)

O remédio não se mostrou adequado para o problema por conta da desigualdade social do país, com uma população que em sua maioria recebeu uma educação básica de baixa qualidade. Possivelmente essa população não seguirá o caminho natural de cursar o ensino superior numa IES pública, e se o acesso à universidade pública fosse universal, poderia ter dificuldades de se manter financeiramente, além de uma possível exclusão intelectual, pois seus ciclos de estudos anteriores não o prepararam para a vida acadêmica. Foi o que ocorreu na Argentina quando, ao usar o critério da universalidade, atingiu um grande número de evasão.

A democratização, para acontecer de fato, precisa de ações mais radicais - ações que afirmem os direitos dos historicamente excluídos, que assegurem o acesso e permanência a todos os que seriamente procuram a educação superior, desprivatizando e democratizando o campus público. (RISTOFF, 2008, p. 45)

Os dados mostram que para atender ao direito ao ensino superior não basta expandir, criar mais vagas. A expansão das vagas no ensino superior através do setor privado gerou consequências não esperadas: absorção de uma camada da população, antes excluída e fora da faixa etária alvo; elevado crescimento da ociosidade das vagas.

Por outro lado, apenas aumentar as vagas na rede pública não trará a igualdade de oportunidades, pois o déficit é muito grande. A democratização só acontecerá com ações de inclusão dessa camada populacional no ensino superior, o que só acontecerá no governo seguinte ao do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com o Prouni e assistência estudantil, além da flexibilização das regras do FIES.

O único programa do período de Fernando Henrique Cardoso que atingiu a população carente no intuito de facilitar seu acesso ao ensino superior foi o programa de Financiamento Estudantil (FIES), que criou “[...] oportunidades para que os milhares de jovens de classe baixa, pobres, filhos da classe trabalhadora e estudantes de escolas públicas tenham acesso à educação superior.” (RISTOFF, 2008, p. 45)

3.3.1 Financiamento Estudantil

Já que o direito à educação é um dos direitos fundamentais, que deve ter seu gozo garantido pelo Estado, espera-se que o mesmo imprima ações positivas que assegurem ao cidadão a possibilidade de usufruir desse direito. Essas ações positivas ocorrem através das políticas públicas educacionais.

O acesso ao direito à educação será possível através da implementação de políticas públicas, as quais se constituem em mecanismos de ação do Estado com o objetivo de garantir a todos os direitos fundamentais consagrados em nossa carta magna, é através da implementação de políticas públicas que o direito à educação será assegurado. (MOURA, 2014, p. 6)

Após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, as políticas de expansão e democratização da educação superior beneficiaram milhares de cidadãos. Dentre as políticas públicas implementadas pós LDB, destaca-se o Fundo de Financiamento Estudantil.

O financiamento estudantil no Brasil surgiu no ano de 1975 quando foi criado o primeiro programa com esse objetivo – o Programa de Crédito Educativo (CREDUC). O objetivo era disponibilizar empréstimos para que estudantes interessados pudessem realizar seus estudos em IES privadas, além de possibilitar o custeio de despesas necessárias durante sua formação universitária. (BORGES, 2012)

O estudante aprovado para o financiamento só iria iniciar o pagamento após a conclusão do curso e tinha a quantidade de anos que durou sua graduação acrescidos de mais um ano para quitar o financiamento. Sobre o valor financiado incidia uma correção de 15% ao ano. Os recursos do programa vinham do Ministério da Educação, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. Bancos comerciais também poderiam ser agentes financiadores do programa, usando recursos de depósitos compulsórios feitos ao Banco Central que liberava até 1% desse recurso para esse fim. (BORGES, 2012)

O índice de inadimplência do programa chegou a 50%, ocasionando a saída dos bancos privados e do Banco do Brasil do programa em 1983. Os recursos passaram a vir exclusivamente do Ministério da Educação e da Caixa Econômica Federal. Ainda nesse mesmo ano, o CREDUC passou a contar com recursos do MEC e do FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social).

Assim, em 1989 o programa sofreu sérios riscos de ser desativado, pois a inadimplência e a inflação que assolou a economia brasileira na década de 1980, comprometeu a sua viabilidade financeira. Sobreviveu até 1998 com modificações em 1992 e 1994, ampliando as fontes de recursos através dos concursos da Caixa Econômica Federal e impondo condições de excelência acadêmica e carência financeira do aluno. Porém, a inadimplência sempre presente e a ineficiência na aplicação dos recursos (apenas 63,5% dos recursos eram utilizados devido aos entraves burocráticos impostos ao processo) o empurraram para o fim. (BORGES, 2012)

Em 1999 surge o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), um programa que também visava financiar os estudos de alunos carentes em IES privadas, criado pela Medida Provisória 1.827/99, Lei 10.260/2001 e regulamentado pelas Portarias Ministeriais nº 860/99 e 1.386/99, além da Resolução CMN 2.647/99.

O novo programa de financiamento estudantil vem com um discurso de valorização da qualidade do ensino superior. Impôs como condição para o aluno se inscrever no programa que o mesmo estivesse matriculado em cursos de instituições com avaliação positiva do MEC, entendendo-se como avaliação positiva no mínimo a nota três.

Esta condicionante tem como objetivo incentivar as instituições de ensino superior, participantes do programa ou com interesse em participar, a realizar investimentos na sua infraestrutura, em melhores condições de trabalho, na qualificação do pessoal docente e, conseqüentemente, no seu projeto pedagógico.

O crescimento exponencial do FIES aponta para a necessidade do governo federal estabelecer metas cada vez mais rígidas para as IES e seus cursos, seja com avaliações internas por meio de Comissões Próprias de Avaliação (CPA) ou pelas avaliações externas como o ENADE. Mecanismos de controle sobre a prestação de serviços ao aluno são necessários, pois quanto maior o número de alunos com financiamento, maior será a responsabilidade do governo sobre a garantia da qualidade da formação acadêmica que as IES propõem e dispõem aos alunos. Senão o governo Federal será apenas um fomentador da captação de alunos para as IES, gerando lucro certo e esforço mínimo. (PINHEIRO, 2013, p. 12)

No primeiro momento o FIES só poderia ser solicitado pelo estudante no início do seu curso e deveria financiar 100% do mesmo. Os números do FIES tornaram-se públicos a partir do ano 2000.

Percebe-se uma queda no número de contratos em 2001 por causa da Lei nº 10.260/01, que fez modificações quanto à restrição cadastral dos candidatos ao FIES.

Os números do FIES são muito pequenos diante do número de alunos das instituições privadas no período, demonstrando que o financiamento estudantil do governo FHC não contribuiu significativamente para a democratização do ensino superior. Em 2000, de um universo de 1.807.219 alunos o FIES financiou apenas 103 mil, o que corresponde a pouco mais de 5% dos alunos. Em 2001, com a queda do número de contratos assinados e o aumento do número de alunos na rede privada, a participação do FIES foi ainda menor, pouco mais de 2%, com o mesmo ocorrendo em 2003.

Tabela 4 - Evolução do orçamento, metas e contratos do FIES, 2000-2002

ANO	ORÇAMENTO (R\$)	META	CONTRATOS	%
2000	861.931.832,00	100 000 contratos	103 000	103%
2001	615.639.568,00	60 000 contratos	48 600	81%
2002	624.617.960,00	80 000 contratos	65 6000	82%

Fonte: MEC

Um número cada vez maior de estudantes carentes financeira e intelectualmente estará às portas do ensino superior e, sem políticas públicas focalizadas, não conseguirão “[...] vencer a excludência do campus público [...], nem pagar os altos preços do campus privado.” (RISTOFF, 2008, p. 45) Continuarão, portanto, sem acesso ao ensino superior. As políticas públicas focalizadas na democratização do acesso ao ensino superior só são implementadas no Brasil a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva, como exposto do capítulo seguinte.

4 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA - DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

As políticas para a educação superior do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva são políticas focalizadas e direcionadas tanto para demandas específicas (pobres, negros, indígenas, deficientes, etc.) como para as bolsas (universitárias, escola, família) (VALLE, 2006). O atendimento através dessas políticas é feito focando problemas específicos que estão atrapalhando a formação de mão de obra, ou a gestão de situações que podem ameaçar a governabilidade.

As políticas públicas deveriam priorizar as demandas e interesses universais da população a qual pretende atender, porém, nos governos neoliberais o fundamento das políticas públicas são “[...] os interesses gerais do capital e as necessidades de acumulação capitalista.” (VIANA apud VALLE, 2006, p. 49)

Percebe-se que a construção de políticas públicas está mais sujeita às intenções de órgãos externos em função de demandas por mão-de-obra e formação de mercado consumidor, do que propriamente atendimento de necessidades oriundas de uma realidade localizada ou ainda mais próxima da realidade das camadas da população a que se destina. (VALLE, 2006, p. 37)

A educação, seguindo as diretrizes da Organização Mundial do Comércio (OMC), é considerada um serviço e não um direito humano. Por isso, a iniciativa privada atenderá essa demanda priorizando técnicas empresariais em lugar de técnicas acadêmicas.

As políticas públicas existem principalmente porque: a) existe a necessidade das empresas capitalistas de reprodução da mão de obra; b) existe a pressão da sociedade, principalmente da classe trabalhadora, para que suas demandas sejam atendidas pelo Estado; c) há a necessidade de amortecer os conflitos, mantendo condições de governabilidade e evitando um processo de transformação social. (VALLE, 2006)

Leher (2006) considera que as políticas educacionais para o ensino superior do governo Lula se constituíram numa reforma universitária, cuja formulação em seu governo contou com a colaboração do Banco Mundial e da Organização Não Governamental (ONG) ORUS¹, dirigida por Edgar Morin. Para o autor, a concepção de universidade proposta na reforma passava por cima dos preceitos constitucionais brasileiros e convertia a educação em uma mercadoria.

A premissa utilizada por Leher (2006) é de que o Banco Mundial e o FMI, quando assinam acordos com os países da América Latina, têm como objetivo principal a remuneração do seu capital através da cobrança de juros absurdos. Valle (2006) considera que, aparentemente, o Banco Mundial atua como órgão auxiliador da política externa americana e o seu objetivo é vender e financiar projetos para países que sigam suas determinações, visando o lucro com os empréstimos que concede como qualquer outro banco.

As condições impostas para conceder os empréstimos obrigavam os países a flexibilizarem sua soberania e até mesmo mudar os seus textos constitucionais. A opção era por políticas sociais que visavam apenas minimizar o dano.

Os acordos reduzem as políticas sociais a ponto de, no limite, restringir os direitos sociais à manutenção vegetativa da vida dos miseráveis (campanhas contra a fome) e, para assegurar a governabilidade, sustentam medidas focalizadas capazes de aliviar a pobreza para assegurar o controle social, atualmente uma das maiores preocupações do Banco Mundial, em virtude da devastação social, e do conseqüente aumento da tensão social, provocado pelas políticas neoliberais. (LEHER, 2006, p. 02)

Os organismos internacionais não permitiam que os países da América Latina dessem prioridade ao ensino superior, justificando com o discurso de que a prioridade deveria ser o ensino fundamental, deixando o desenvolvimento do

¹ ONG dirigida por Edgar Morin, um dos mentores da reforma Claude Allègre na França, que pretendia adequar os liceus e universidades às necessidades empresariais, projeto que, em virtude de intensa oposição dos sindicatos, greves e manifestações não se viabilizou. “Fracassado no centro do capitalismo, o ‘modelo da complexidade’ está sendo vendido como uma nova referência a ser seguida na periferia”.(LEHER 2006, p. 01)

ensino superior na responsabilidade, sobretudo, do setor privado, ou seja, do mercado.

O fato de não investir em conhecimento científico estratégico “[...] agrava a condição dependente dos países periféricos.” (LEHER, 2006, p. 02) É a visão mercantil da educação, que tem como objetivo final transformar a educação em uma mercadoria e os países periféricos em mercado para as grandes organizações que vendem serviços de educação. Dentro dessa visão o objetivo é que os países dependentes importem serviços educacionais e conhecimentos escolares, pois isso faz parte do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC.

4.1 GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL

A chamada reforma da educação superior do governo Lula iniciou em outubro de 2003. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para realizar um diagnóstico da educação superior brasileira, além de discutir e propor soluções para os problemas encontrados que deveriam ser organizados num plano de ação com o objetivo de reestruturar, desenvolver e democratizar o ensino superior brasileiro. (OTRANTO, 2006)

Segundo a autora, o relatório oficial do GTI focava em ações emergenciais, autonomia universitária, financiamento e implementação da reforma universitária. O grupo fez o diagnóstico de uma crise instalada tanto nas instituições públicas por conta da crise fiscal do Estado, quanto nas instituições privadas por conta do alto índice de inadimplência e da desconfiança da sociedade na credibilidade de seus diplomas.

Como solução, aponta duas sugestões principais: “a) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente as universidades federais e b) uma reforma universitária mais profunda.” (OTRANTO, 2006, p.01) O GTI elencou como necessário para dar solução ao problema a reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação à distância, autonomia universitária e financiamento.

Segundo o relatório do GTI, para a primeira solução elencada - ampliação do quadro docente e de vagas para estudantes - seria necessário em 2007 ter alcançado 2,4 milhões de vagas no sistema federal de ensino superior e, para isso, deveria abrir concursos para professores e servidores, criar novas bolsas CAPES para atrair professores aposentados e recém-doutores para o ensino na graduação, além de aumentar a carga horária dos professores, aumentar o número de aluno por sala e a novidade, a educação à distância.

Esse mesmo relatório concluiu que, mesmo com aumento de recursos, as instituições públicas de educação superior presencial brasileira não têm como ampliar o número de vagas no volume necessário para atender às necessidades e metas governamentais a curto ou médio prazo. Acreditam que a única forma de alcançá-las é através da educação à distância.

OTRANTO (2006) chama a atenção para o discurso de que essa é a forma mais viável para ampliação das vagas no ensino superior, pois gera a possibilidade de uso indiscriminado dessa modalidade de ensino. Como consequência surge a abertura do mercado da educação à distância para o mercado internacional, que já é uma pauta importante da Associação do Livre Comércio das Américas (ALCA) e da OMC. Esses organismos já exercem pressão para a adoção de regras que abram o mercado de serviços educacionais dos países emergentes.

O mesmo afirmam Gemaque e Chaves (2010), quando fazem alusão aos acordos econômicos firmados pelo governo brasileiro com os organismos internacionais em que são impostas “cláusulas sociais” e consequente privatização do ensino superior com a redução dos gastos, abertura do mercado, aproximação da universidade do modelo de empresas prestadoras de serviços e subordinando sua produção acadêmica às demandas do mercado.

O documento gerado pelo GTI, seguindo as orientações do Banco Mundial, propõe a autonomia financeira para as instituições públicas. Isso significa que as instituições públicas podem captar recursos no mercado sem entraves legais. É a continuidade da proposta do governo anterior, pois têm a mesma origem – orientações do Banco Mundial.

Esta, porém, não é exatamente a autonomia que a comunidade acadêmica entende como essencial para um trabalho de melhor qualidade nessas instituições. A luta das universidades públicas é para garantir o direito constitucional previsto no artigo 207 que prevê a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Otranto (2006) diferencia autonomia financeira de autonomia de gestão financeira, sendo a primeira entendida como uma prerrogativa de captar recursos no mercado e a segunda como a liberdade de cada instituição para gerenciar seus orçamentos e recursos financiados pelo Estado.

As propostas de financiamento do ensino público do GTI têm sempre um objetivo em diminuir os gastos do Estado com a educação superior apresentando outras alternativas de financiamento. Porém, o mesmo documento garante o fluxo regular adicional de recursos para as instituições universitárias para aquelas que venham a aderir ao Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo. Pacto que terá suas vagas abertas em edital público e, além de contemplar as instituições públicas, também inclui as privadas quando o setor público não conseguir atender a demanda.

As reformas propostas nesse documento, de acordo com Sousa (2013), deram sentido de continuidade nas políticas adotadas pelo governo anterior, gerando questionamentos e protestos de vários segmentos. Merece destaque o posicionamento do Sindicato dos Docentes das Instituições do Ensino Superior (ANDES) que considerou que a proposta teria como consequência a privatização do sistema federal do ensino superior, a diminuição da autonomia das universidades públicas e o aumento da autonomia das instituições privadas

No primeiro mandato do Presidente Lula as principais políticas para o ensino superior foram: a) criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004; b) Parcerias Público Privadas, Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004; c) Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.972 de 02 de dezembro de 2004; d) Programa Universidade para Todos (PROUNI), Lei nº 11.128 de 28 de junho de 2005; e educação à distância - Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Percebe-se nesse primeiro mandato (2003-2006) uma política completamente voltada para o segmento privado. Apenas no segundo mandato (2007-2010) as políticas miram as instituições públicas com o lançamento do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a Universidade Nova.

Nesse trabalho a ênfase será dada às políticas de democratização do acesso às instituições de ensino superior privado, notadamente o PROUNI e o FIES.

4.2 VAGAS OCIOSAS

Um fenômeno contraditório ocorre no Brasil em relação ao ensino superior. Apesar da ampliação significativa do número de vagas no ensino superior nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, principalmente no setor privado, o crescimento da taxa de escolarização não acompanha esse ritmo, sendo a taxa de escolarização do nível superior do Brasil, como já visto, um dos menores da América Latina.

A análise e compreensão do fenômeno das vagas ociosas é imprescindível para compreender a lógica das políticas para o ensino superior adotadas pelo governo do Presidente Lula.

Sousa (2010) entende que a definição do número de vagas ociosas se dá pela diferença entre a quantidade de vagas que as instituições de ensino superior têm autorização para oferecer em cada IES, e o número de estudantes que ingressam nessas instituições a cada ano.

Para melhor compreensão do que causa essa ociosidade das vagas do ensino superior, é importante analisar o sistema de ensino no Brasil como um todo.

Segundo o Censo da Educação básica de 2006, a maior quantidade de alunos do ensino básico está matriculada na rede pública de ensino. Os estudantes que cursam o ensino básico na rede pública correspondem a mais de 87% do total, percentual que se mantém do ensino fundamental ao ensino médio.

Tabela 5 - Número de alunos da educação básica matriculados por dependência administrativa - 2003 e 2010

ANO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
2003	48 331 027	6 934 821	55 265 848
2010	43 989 607	7 560 382	51 549 889

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>

Tabela 6 - Número de alunos do ensino médio matriculados por dependência administrativa 2003-2010.

ANO	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL
2003	7 945 425	1 127 517	9 072 942
2010	7 370 051	987 838	8 357 889

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse> Censo da educação básica

Esses dados, combinados com o percentual de alunos provenientes de escolas públicas e matriculados em instituições de ensino, que é de 46,8%², demonstram haver dificuldades dos alunos provenientes de escola pública, que são maioria, em acessar o ensino superior. As hipóteses para que essa exclusão ocorra recaem sobre a qualidade do ensino ofertada na rede pública de ensino e à baixa renda dessa população.

O fato é que o acesso ao ensino superior não mantém a mesma proporcionalidade entre alunos da escola pública e alunos originários da escola privada. O afunilamento desse acesso demonstra que o ensino superior ainda tem traços elitistas e que a expansão das vagas não é suficiente, por si só, para aumentar a taxa líquida do Brasil.

A taxa líquida se mede através da matrícula em instituições de ensino superior de jovens oriundos do ensino médio com idades entre 18 e 24 anos. Se a maioria desses jovens não consegue ingressar no ensino superior por conta de incapacidade intelectual ou financeira – lembrando que mais de 87% dos jovens estão expostos a essas condições por terem concluído o ensino médio em escolas públicas - como resolver essa equação?

² Dado coletado do questionário socioeconômico do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

Outro dado importante revela que 13% de alunos do ensino médio estudaram na rede privada e 33%³ deles ingressaram no ensino superior em instituições privadas e 51,7% em instituições públicas.

No ensino básico público existem ainda programas que visam atender a metas estabelecidas para este ciclo de ensino. Programas de aceleração em que o aluno cursava duas ou mais séries em um único ano letivo; ou programas de redução de carga horária com a criação de turnos intermediários, chegando algumas salas de aula a atender até seis turnos por dia. Esses programas não consistiram em estratégias que tenham melhorado a qualidade da formação de quem passava por eles, pois seu único objetivo era melhorar os índices quantitativos.

Dos mais de nove milhões de estudantes do ensino médio de 2003, 4 259 317 cursavam aulas no turno noturno, correspondendo a 47% do total de alunos do ensino médio na rede pública de ensino. Na rede de ensino privada apenas 100 810 estudantes frequentavam as aulas no turno noturno. Em 2010 esse número diminuiu para 2 900 566 estudantes do turno noturno, correspondendo a 34,7% do total de estudantes do ensino médio da rede de ensino pública. É de saber público que o ensino noturno tem uma carga horária reduzida e ainda enfrenta a concorrência do cansaço de pessoas que acordaram cedo e passaram o dia trabalhando e mesmo assim enfrentam uma sala de aula em busca de um futuro melhor.

A distorção idade-série em 2010 alcançou índices de 23,6% no ensino fundamental, sendo que na rede privada o índice foi de 5,2% e na rede pública foi de 21,43%. No ensino médio o índice de alunos fora da faixa etária alcança 34,5% dos alunos, sendo 7,8% da rede privada e 33,83% da rede pública de ensino.

Essa realidade gera nos estudantes da rede pública de ensino um componente subjetivo que também interfere na sua opção de fazer ou não o curso superior e, quando escolhe fazer, interfere na sua opção de curso.

³ Dados do INEP

Muitos deles, considerando reduzidas suas chances de ingressar em uma instituição pública de ensino superior, se voltam exclusivamente para a rede privada. São influenciados pela crença no Brasil de que a obtenção do título de bacharel ou licenciado é inviável para a maioria dos brasileiros, dada a discrepância de qualidade do ensino público nos níveis básico e superior. (BRAGA, 2001)

Braga (2001), em sua pesquisa na Universidade Federal de Minas Gerais sinaliza sobre a existência da seletividade social associada a escolha da carreira. O autor chega a essa conclusão quando compara os valores médios do Fator Socioeconômico (FSE)⁴ para as diversas carreiras de elevado prestígio social que alcançam média seis, enquanto nas de baixo prestígio social a média chega a ser inferior a três.

Observou também que em muitas carreiras a demanda é essencialmente das escolas públicas, enquanto em outras ocorre o inverso. Nas carreiras de Medicina, Odontologia, Veterinária, Fisioterapia e Comunicação Social foi detectado uma diminuição de candidatos oriundos da escola pública na medida em que a qualidade de ensino desta foi se deteriorando.

Convém realçar que não estamos falando de seletividade social associada ao sucesso no vestibular [...]. Estamos tratando aqui de processo seletivo intrínseco a estudantes que reconhecem não ter condições de concorrência em cursos de maior prestígio social. (BRAGA, 2001, p. 141)

Para comprovar essa conclusão traz os seguintes dados: no período de 1992/1999 no curso de Direito, de cada oito candidatos com FSE maior do que 7, um foi aprovado, enquanto entre os candidatos com FSE menor que 3, apenas um em cada cem foi bem-sucedido; o percentual de candidatos de Medicina com FSE menor do que 3 é de apenas 10% e a chance de sucesso é de apenas 1,4%. Para candidatos com FSE maior do que 7 a chance de sucesso é de 8,5%.

⁴ FSE- fator socioeconômico. Quando as universidades públicas ainda realizavam vestibular, os candidatos tinham que preencher questionários com seus dados socioeconômicos quando se inscreviam para o concurso. Para descrever o perfil socioeconômico dos candidatos constituiu-se uma escala de fator socioeconômico – FSE.

[...] os jovens das classes menos favorecidas cada vez mais compreendem o grau de dificuldade que têm para lograr aprovação no curso de Medicina e dirigem sua demanda para outros cursos da área biológica, em especial Enfermagem e Ciências Biológicas, nos quais suas chances de sucesso são bem maiores; em ambos os cursos, a possibilidade de êxito dos concorrentes com FSE menor que 3 é de cerca de 7%. (BRAGA, 2001, p. 141)

A partir das conclusões dessa pesquisa, pode-se inferir que assim como escolhem cursos de menor prestígio social quando decidem por uma formação de nível superior, os jovens que cursam o ensino médio em escolas da rede pública brasileira, em sua maioria, sentem-se despreparados para realizar uma formação de nível superior, optando muitas vezes por adiá-la ou não fazê-la, afetando diretamente a taxa líquida de jovens matriculados em instituições de ensino superior.

Tabela 7 - Evolução do número de vagas, ingressos e vagas ociosas no ensino superior brasileiro público 2003-2010

ANO	VAGAS	INGRESSOS	%	OCIOSAS	%
2003	281 213	267 081	94,97	14 132	5,03
2004	308 492	287 242	93,11	21 250	6,89
2005	313 368	288 681	92,12	24 687	7,88
2006	331 105	297 407	89,82	33 698	10,18
2007	329 260	298 491	90,65	30 769	9,35
2008	344 038	307 313	89,32	36 725	10,68
2009	393 882	354 331	89,95	39 551	10,05
2010	445 337	408 562	91,74	36 775	8,26

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Tabela 8 - Evolução do número de vagas, ingressos e vagas ociosas no ensino superior brasileiro privado 2003-2010

ANO	VAGAS	INGRESSOS	%	OCIOSAS	%
2003	1 721 520	995 873	57,84	725 647	42,16
2004	2 011 929	1 015 868	50,49	996 061	49,51
2005	2 122 619	1 108 600	52,22	1 014 019	47,78
2006	2 298 493	1 151 102	50,08	1 147 391	49,92
2007	2 494 682	1 183 464	47,43	1 311 218	52,56
2008	2 641 099	1 198 506	45,37	1 442 593	54,63
2009	2 770 797	1 157 057	41,75	1 613 740	58,25
2010	2 674 855	1 181 650	44,17	1 493 205	55,83

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Tabela 9 - Evolução do número de vagas, ingressos e vagas ociosas no ensino superior brasileiro em geral 2003-2010

ANO	VAGAS	INGRESSOS	%	OCIOSAS	%
2003	2 002 733	1 262 954	63,06	739 779	36,94
2004	2 320 421	1 303 110	56,15	1 017 311	43,85
2005	2 435 987	1 397 281	57,35	1 038 706	42,65
2006	2 629 598	1 448 509	55,08	1 181 089	44,92
2007	2 823 942	1 481 955	52,47	1 341 987	47,53
2008	2 985 137	1 505 819	50,44	1 479 318	49,56
2009	3 164 679	1 511 388	47,75	1 653 291	52,25
2010	3 120 192	1 590 212	50,96	1 529 980	49,04

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

No período de 2003 a 2010 o número de vagas ociosas em cursos de nível superior teve um crescimento de mais de 106%. Só no setor privado o aumento foi de 98%, sendo que no mesmo período a média de ociosidade no setor público foi de 2,3%, enquanto a do setor privado foi de 97,6%.

No primeiro ano do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva o setor privado mantinha 42,16% de suas vagas ociosas e o setor público 5,03%, destacando-se as universidades federais com apenas 0,74% de ociosidade.

Foi nesse ano que pela primeira vez a quantidade de vagas no ensino superior foi maior que o número de concluintes do ensino médio.

Durham (2010) retoma o histórico da obrigatoriedade da universalização do ensino fundamental afirmando que o Brasil possuía um excelente sistema de ensino público e credita ao fato de que a educação e o avançar das séries e dos níveis se dava através de um sistema seletivo e excludente. As taxas de reprovação eram altíssimas, gerando evasão escolar. Existiam os exames de admissão para o ginásio e isso afetava diretamente os alunos provenientes de famílias menos escolarizadas e de menor renda.

Nesse sistema, a evasão decorrente das reprovações maciças no ensino fundamental, especialmente nas séries iniciais, fazia com que apenas os melhores alunos (de acordo com os padrões então aceitos) chegassem até o final da quarta série e, com o exame de admissão, ao ginásio, apenas os melhores entre esses lograssem terminar a oitava. (DURHAM, 2010, p. 164)

A partir do ano 2000 os alunos brasileiros passaram a realizar o *Programme for International Student Assessment (PISA)*⁵, que é uma avaliação que compara o desempenho dos alunos de vários países com idade de 15 anos e que é aplicado a cada três anos. A partir da comparação dos resultados dos estudantes brasileiros com os de outros países foi que, então, passou-se a ter a real visão da gravidade do problema da qualidade da educação básica no país. (DURHAM, 2010)

Isto obviamente repercute no ensino superior. Podemos inferir que os alunos dos níveis 1⁶ e até 2, isto é, 75% das concluintes do ensino fundamental, não tem condições de enfrentar o ensino superior com sucesso e estarão excluídos desse nível de ensino. (DURHAM, 2010, p. 166)

Ou, então, enfrentarão o desafio, com grandes possibilidades de se tornarem profissionais mal preparados com título e status de nível superior. Pode-se considerar que ao criar os cursos sequenciais e cursos de educação à distância, a LDB estava visando esse público e criando políticas de educação de massas, que atende a um segmento mais amplo da população com competência acadêmica, interesses e vocações diferenciadas.

Os índices de ociosidade das vagas nas instituições de ensino superior privadas mantiveram uma média de 51,33% no decorrer do governo do Presidente Lula. Média muito alta para que instituições particulares, que utilizam estratégias empresariais de eficiência, mantivessem por oito anos, caso fossem fonte de prejuízo.

⁵ O *Programme for International Student Assessment (Pisa)* - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos de idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Inep. (Site do INEP)

⁶ O Pisa classifica os alunos em 56 categorias que vão desde 1, ou crítico (a mais baixa), à 5 ou avançada (a mais elevada), incluindo, ainda, o -1 (abaixo do crítico).

Hipóteses para que as instituições privadas de ensino superior mantenham um alto número de vagas ociosas são: a) o tipo de gestão universitária que muitas delas adotam fazendo estoque de vagas. Essas instituições criam um número de vagas mais elevado do que planejam efetivamente oferecer. Assim, oferecem no momento da seleção as vagas que lhe coloquem numa situação mercadológica mais favorável; b) o próprio crescimento desordenado do ensino público; c) as instituições privadas de ensino superior objetivam o lucro que irão obter com a prestação do serviço, dessa forma cursos são criados o tempo todo para atender a sinais imediatos do mercado. (SOUSA, 2010)

O fenômeno das vagas ociosas é, portanto, um fenômeno de múltiplas causas, que se entrelaçam de forma complexa:

- a) decisão de mercado por parte das instituições em criar uma espécie de reserva de vagas, que não serão necessariamente preenchidas;
- b) incapacidade intelectual da maioria dos alunos originários da escola pública;
- c) incapacidade financeira de boa parte da população brasileira;
- d) falta de efetividade dos níveis básicos de ensino em preparar esse aluno para o nível superior. O crescimento de um nível de ensino depende do crescimento do nível abaixo dele. O baixo número de concluintes do ensino médio diminui o número de candidatos com perfil para o ensino superior.

4.3 O DISCURSO E A PRÁTICA GOVERNAMENTAL

O prefácio do documento construído pela Secretaria de Ensino Superior (SESU) chamado Balanço Social 2003-2014 traz sentenças reveladoras da autoimagem do governo do Presidente Lula em relação às políticas educacionais adotadas e os resultados alcançados nesse período. Eis exemplos: “[...] evolução que não encontra precedentes na história do ensino superior do país.” (BRASIL, 2014, p. 12); “Essas medidas representam um salto histórico em direção à superação da baixa taxa de jovens que alcançam os níveis mais altos de educação no país.” (BRASIL, 2014, p. 12); “A expressiva expansão global de 117% no número de vagas ocorrida em uma década não encontra paralelo na história da existência do ensino superior no Brasil.” (BRASIL, 2014, p. 32)

Os desafios da educação no Brasil estão ligados à expansão, qualidade e democratização, entendendo-se que só se pode garantir a isonomia de acesso e permanência nesse nível de ensino por meio da democratização. Atentando-se a esta necessidade, a democratização do acesso foi a bandeira do governo do Presidente Lula nas suas políticas de ensino superior

O discurso governamental era de que para haver democratização é preciso romper com o ciclo no ensino superior brasileiro em que ir à universidade é uma opção reservada às elites. A educação superior deve ser entendida como um bem público, ao qual todos devem ter acesso, indistintamente. Deve ser tratada como prioridade e encarada como direito fundamental básico.

Considera, ainda, a universidade como expressão de uma sociedade democrática e multicultural, que cultiva a liberdade, a solidariedade e o respeito às diferenças.

O discurso continua de forma a assumir uma posição de popularização do ensino superior, que deverá ser mais curto e mais barato para atender ao perfil de sua nova clientela. Uma educação, sobretudo, utilitarista.

Estudar é um processo que demanda tempo e dinheiro, dois bens preciosos e limitados para a maioria dos brasileiros. A educação superior é vista, tradicionalmente, como um reduto da elite economicamente favorecida. A maneira mais eficaz de reverter esse quadro é tornar a educação superior uma experiência ao alcance de todas as classes sociais e a utilização de mecanismos que minimizem a demanda de tempo, de dinheiro ou de ambos por parte do estudante. (BRASIL, 2014, p. 22)

As ações propostas para alcançar esses objetivos foram: a educação à distância; a interiorização do ensino superior; a ampliação dos cursos noturnos; bolsas para estudantes de baixa renda; financiamento total ou parcial dos estudos; ampliação das vagas públicas; bolsas e subsídios para estudantes das instituições públicas e privadas com a finalidade de custear os demais gastos do estudante.

O governo justifica a adoção de políticas públicas focalizadas através das necessidades dos estudantes de grupos historicamente desfavorecidos de ingressar e permanecer no ensino superior: egressos da escola pública e grupos

étnicos são os eleitos para essas políticas. Para esses grupos terem acesso ao ensino superior é necessário que construam políticas públicas específicas em forma de auxílio financeiro, concessão de bônus, vantagens ou cotas que diminuam as diferenças entre esses grupos e demais estudantes.

4.3.1 Interiorização

A oferta da educação superior brasileira se concentra nos grandes centros urbanos, sobretudo no eixo Sul-Sudeste. As políticas do governo Lula também trouxeram como objetivo aumentar as vagas para cobrir toda população em idade de realizar sua formação em nível superior. A estratégia era realizar a desconcentração da oferta através de políticas de fixação de instituições de ensino superior em regiões ainda sem esse nível de ensino.

Tabela 10 - Evolução da expansão da educação superior nas universidades federais por região 2003-2010.

REGIÃO	2003	2007	2010
NORTE	10	13	14
NORDESTE	22	26	25
SUL	12	15	17
SUDESTE	30	42	34
CENTRO-OESTE	9	10	9

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Entre 2003 e 2007 foram criadas dez universidades federais em regiões do interior do país, 40% na região sudeste, 30% na região sul, 20 % na região nordeste e 10% na região centro-oeste.

De 2007 para 2010 há uma diminuição do número de universidades federais em decorrência da transformação de algumas em centros federais de tecnologia. Foram criadas 26 612 vagas no interior e 613 novos cursos de graduação.

No governo Lula a expansão foi fundamentada na democratização e inclusão, como objetivo de diminuir as diferenças regionais, englobando três frentes de ação: interiorização, integração e regionalização do ensino superior.

4.3.2 Programa de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (REUNI)

Em 2007 o Programa de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior foi implantado com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior, adotando medidas para retomar o crescimento do ensino superior público.

As ações do programa focavam no aumento de vagas nos cursos de graduação, ampliação da oferta de cursos noturnos, promoção de inovações pedagógicas e combate à evasão. O discurso governamental trazia como propósito diminuir as desigualdades sociais no país.

Tabela 11 - Evolução dos indicadores acadêmicos na educação superior federal após o Reuni 2003-2007-2010

	2003	2007	2010	Cresc. %
Instituições Federais	83	106	99	19%
Cursos de graduação presenciais	2 078	3 030	5 024	144%
Vagas na graduação presencial	121 55	155 040	248 534	105%
Matrículas na graduação presencial	567 101	615 542	833 934	47%
Matrículas na graduação à distancia	49 911	369 766	930 179	1.750%

Fonte: MEC/INEP - Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

A tabela acima demonstra que a evolução do ensino superior público no governo Lula também trouxe índices significativos, contribuindo para a expansão e democratização desse nível de ensino. Apesar do crescimento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ser de apenas 19%, o conjunto das IFES geraram em 2010 o dobro de vagas em relação a 2003, além do volume extraordinário de matrículas na graduação à distância.

Os cursos de graduação à distância sofreram muitas críticas e ainda sofrem até hoje. As principais críticas a essa modalidade de ensino centravam-se na percepção de que não era possível abdicar da interação pessoal do professor com o aluno, inerente à educação presencial.

A educação à distância (EAD) seria uma das estratégias dos organismos internacionais para a mercantilização e privatização do ensino superior. Em 2005 foi aprovada a regulamentação da Educação à Distância através do Decreto Lei nº 5.622 de 12 de dezembro de 2007.

Logo após a regulamentação da EAD no Brasil, alguns programas governamentais passaram a se valer desta modalidade de ensino como política pública de expansão da educação superior, dentre as quais se destacam o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Projeto Universidade Aberta do Brasil.

O Plano Nacional de Educação focava na importância de se aumentar as vagas para o turno noturno, normalmente um turno ocioso nos prédios das universidades federais. Foi uma estratégia de alto impacto, baixo custo e aplicação imediata.

A proposta do Reuni fomentava a propositura de mudanças na arquitetura acadêmica do ensino superior e, através dela, foram criados os Bacharelados Interdisciplinares.

Os Bacharelados Interdisciplinares (BI's) são cursos superiores de natureza geral, não profissional, organizados por grandes áreas do conhecimento e que conferem diploma de graduação. (BRASIL, 2014) Oferecem ao aluno a possibilidade de fazer as próprias escolhas no seu processo de formação e incentivam a mobilidade interna e externa entre instituições que compartilhem este regime curricular.

Os BI's têm como escopo formar profissionais capazes de trabalhar em áreas de fronteiras e interseção entre diferentes disciplinas e campos do saber. São profissionais que atuarão na área que escolheram em funções que exijam conhecimento amplo da mesma, sem formação específica técnico-profissional.

4.3.3 Avaliação

A avaliação é uma ação necessária para garantir a regulação e a qualidade dos cursos no Brasil. É um processo que objetiva identificar os resultados alcançados em comparação aos objetivos propostos para uma determinada realidade. A partir desse exercício comparativo pode-se descobrir causas e consequências dos resultados para permitir um novo planejamento. (BRASIL, 2014)

Qualidade é o “[...] atendimento a padrões mínimos de infraestrutura, recursos humanos, conhecimentos produzidos e transmitidos e integração à comunidade, de forma que a universidade atenda às suas finalidades nos âmbitos do ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 2014, p. 50)

Essas diretrizes e padrões de qualidade são estabelecidos pelo governo federal, prerrogativa que lhe foi conferida pela Constituição de 1988. As funções governamentais que garantem a qualidade são: regulatória, avaliativa e supervisora.

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes) foi criado pela Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004 que define como objetivos da avaliação: promover a responsabilidade social das instituições de ensino superior; orientar a expansão da oferta e identificar o mérito e o valor das instituições.

As avaliações são feitas com base nas informações do Censo da Educação Superior e do cadastro institucional das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O processo é supervisionado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e operacionalizado pelo INEP.

O Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006 dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Através desse decreto o governo reafirma que a avaliação é feita para zelar pela conformidade de oferta na educação superior com o objetivo de promover sempre a melhoria de sua qualidade – artigo 1º, parágrafos 2º e 3º.

É no artigo 3º que o Decreto Lei nº 5.773/06 define a quem compete as funções de regulação, supervisão e avaliação: Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).

No artigo 10º o governo reafirma sua posição de deixar livre à iniciativa privada oferecer educação superior, porém não abre mão do controle através do Ministério da Educação e dos instrumentos do credenciamento, da autorização e da avaliação da qualidade.

Um controle contínuo, como prevê o parágrafo 3º do artigo 10º, a autorização e o reconhecimento de cursos, assim como o credenciamento e credenciamento das instituições de educação superior que terão prazos limitados, exigindo uma renovação periódica que ocorrerá mediante uma avaliação.

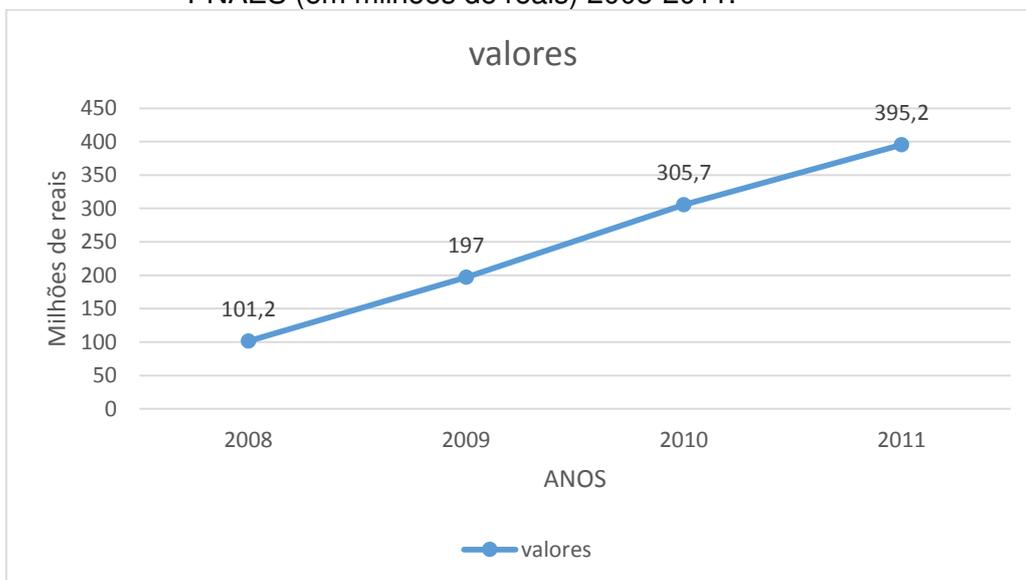
Portanto, os dois processos ocorrerão constantemente, mantendo as instituições de ensino superior em contínua supervisão atreladas às leis, decretos e pareceres do governo federal que, assim, vai regulamentando a educação superior.

Apesar de abrir para o setor privado a possibilidade de oferecer educação superior, o mantém sob relativo controle, utilizando-se dos instrumentos regulatórios ora para atender aos interesses do sistema privado de educação, ora para controlar seus exageros. Através dos mesmos mecanismos realiza a política educacional, presta satisfação à sociedade e atende ao mercado.

4.3.4 Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) apoia a permanência de estudantes de baixa renda em cursos de graduação presencial em universidades federais. Oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte e apoio pedagógico. O objetivo é viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes.

Gráfico 10 - Evolução do orçamento das universidades federais referentes ao PNAES (em milhões de reais) 2008-2011.

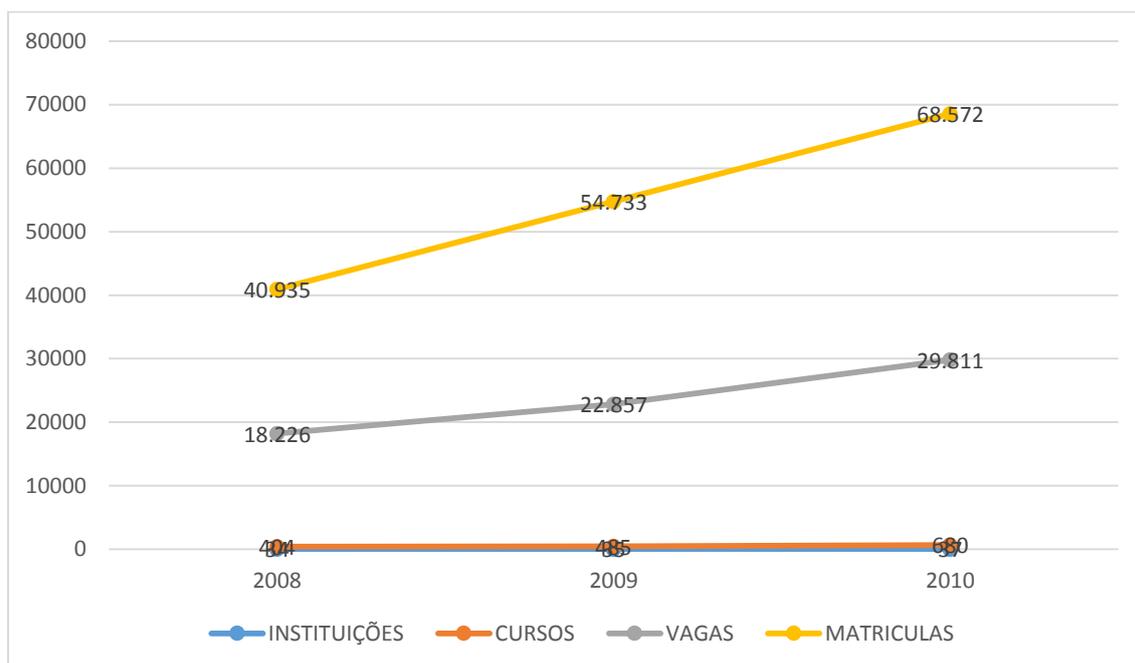


Fonte: Seseu. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192>

No ano de 2010 o programa ganha um significativo aumento de verba da ordem de 200% em relação à verba de 2008 e nos anos seguintes mantém um crescimento vertiginoso até chegar a 2014 com 742,7 milhões de reais.

4.3.5 Centros Federais de Educação Tecnológica

O Decreto Lei nº 5.224/04 dispôs sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) que são instituições especializadas na oferta de educação tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino atuando na área tecnológica. Sua finalidade é formar e qualificar profissionais na área tecnológica, para diferentes setores da economia, além de realizar pesquisa aplicada e promover o desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, articulando-se com os setores produtivos e a sociedade.

Gráfico 11 - Evolução dos CEFET's 2008-2010

Fonte: Sesu - Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&category_slug=de-zembro-2014-pdf&Itemid=30192>

4.3.6 Programa Universidade para Todos (Prouni)

Em 10 de setembro de 2004 foi publicada a Medida Provisória nº 213, instituindo o Programa Universidade para Todos (Prouni) e regulando a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, depois transformada na Lei nº 10.891 de 9 de julho de 2004, que foi alterada pela Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005.

A Lei nº 11.096/05 concede às instituições de ensino superior privado que aderirem ao Prouni isenção dos seguintes impostos e contribuições: imposto de renda pessoa jurídica, contribuição social sobre o lucro líquido, contribuição social para financiamento de seguridade social e contribuição para o programa de integração social.

O Prouni é um programa de caráter compensatório que tem seu objetivo definido no artigo 1º da Lei nº 11.096/05, que esclarece: o Prouni se destina a conceder bolsas de estudos integrais ou parciais em instituições privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos, com percentuais de 50% ou 25% em

curso de graduação ou sequenciais de formação específica, para estudantes não portadores de diploma de curso superior. Os beneficiários do programa não podem ter renda *per capita* superior a um salário mínimo e meio para terem direito à bolsa integral.

Para as bolsas parciais os critérios são: não ser portador de diploma de curso superior e uma renda familiar *per capita* não superior a três salários mínimos.

O programa beneficia o estudante que tenha realizado todo o ensino médio em escolas da rede pública ou em instituições privadas como bolsista integral; estudante portador de deficiência; professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia, que tenham o objetivo de formar profissionais para o magistério da educação básica, independente de renda.

O artigo 3º define que os alunos serão pré-selecionados pelo perfil socioeconômico e pelo resultado do Exame Nacional do Ensino Médio, podendo ainda passar por outra seleção realizada pela instituição para a qual foi direcionado.

Podem aderir ao Programa instituições de ensino superior com ou sem fins lucrativos não beneficentes, mediante a assinatura do termo de adesão. Ao aderir ao programa a instituição deve oferecer uma bolsa de estudos para cada 10,7 alunos pagantes e regularmente matriculados ao final do período letivo anterior, excluindo-se todos os alunos que tenham bolsa integral pelo PROUNI ou pela própria instituição.

A outra opção para as instituições que participam do programa é oferecer uma bolsa integral para cada vinte e dois estudantes pagantes e regularmente matriculados e bolsas de 50% ou 25% na quantidade necessária para que a soma das bolsas atinja 8,5% da receita anual dos períodos letivos em que já têm bolsistas do PROUNI.

Para as Instituições de ensino superior beneficentes a adesão é compulsória. Elas têm por obrigação oferecer bolsas de estudo. O artigo 10º da Lei nº 11.096/05 determina que somente será considerada entidade beneficente

de assistência social aquela que ofertar, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para estudante de graduação ou de curso sequencial de formação específica, para cada nove estudantes pagantes matriculados em cursos efetivamente instalados na instituição

No discurso oficial o objetivo do Prouni era dar uma resposta imediata à sociedade na demanda por ensino superior, visando a democratização do acesso a esse nível de ensino. Uma estratégia de resultado imediato e baixo custo seria alugar ou comprar as vagas ociosas das instituições particulares de ensino superior. Para os críticos é a confirmação da tendência à privatização do ensino superior e um programa de financiamento indireto que com a justificativa de otimizar custos para o Estado, acaba por atender aos interesses dos empresários da educação realizando uma espécie de parceria público-privada, seguindo a orientação do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio.

Com o discurso da inclusão social dos excluídos, o governo atende às pressões do setor privado e, em troca de bolsas para estudantes pobres, renunciou a mais de um bilhão em apenas mais de quatro anos de implantação desse programa (2006 a 2009), oferecendo a essa população uma educação de qualidade questionável, pois a maioria das instituições beneficiadas pelo programa (instituições isoladas) não desenvolvem o ensino associado à pesquisa e à extensão. (GEMAQUE; CHAVES, 2010, p. 82)

O processo de privatização, segundo Valle (2006), também se dá pela permissão à iniciativa privada em oferecer serviços públicos que originalmente deveriam estar sendo ofertados pelo Estado. Pode ocorrer a ampliação das vantagens para o setor privado explorar a atividade e isso vir a representar a diminuição de investimentos no setor público. Conseqüentemente ocorre a diminuição do serviço público com o setor privado ocupando o espaço. Sousa (2010, p. 07) afirma que “[...] a privatização do público ocorre quando a esfera privada ocupa o espaço público e os interesses privados ficam sobrepostos aos do coletivo.”

A solução a partir da aquisição de vagas em instituições de ensino superior privado, muitas delas de baixa qualidade, voltadas para o lucro e para as

demandas imediatas do mercado, também é questionada por se entender que não se está cumprindo o direito do estudante de baixa renda proveniente de escola pública, que não teve uma boa formação durante sua vida escolar no ensino básico e não terá compensação no ensino superior. Perpetua-se, desta forma, uma formação precária e de qualidade questionável, dificilmente levando-o a cargos e funções que exijam uma formação mais qualificada. “O Prouni e o Fies constituem-se programas fundamentados na lógica economicista sob o discurso da democratização do acesso que, na prática, nega à população brasileira o direito à educação pública de qualidade.” (GEMAUQUE; CHAVES, 2010, p.82)

Assim, iniciou-se o fenômeno que Martins (2006, p. 98) chama de “estatização das vagas” nas instituições particulares. Ele afirma que esse procedimento é admissível constitucionalmente, atendendo à necessidade do Estado em garantir o direito de acesso ao ensino superior, porém observando alguns critérios (p. 122):

- a) Dar-se-á o financiamento público em carácter extremos de falta de vagas no ensino superior público, que deve vincular-se a critérios objetivos pré-definidos;
- b) A proteção e o fomento por parte do Estado assumirão carácter meramente compensatório, cujo escopo máximo é evitar o esvaziamento do direito fundamental de acesso ao ensino superior (mínimo existencial), sendo asseguradas às universidades particulares condições mínimas de manutenção dos universitários em cursos que ofereçam prestação de serviço com padrão de qualidade.

Martins (2006) questiona o uso de Medida Provisória⁷ para regular matéria de direito fundamental, como é o direito à educação. Defende que o interesse em

⁷ Medidas Provisórias - O artigo 62 da CF/88 dispõe que em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. As medidas provisórias vieram a substituir os decretos-lei da época da ditadura e desde então vêm sendo usadas sem parcimônia pelos governantes brasileiros. A Emenda Constitucional nº 32 de 2001 deu um freio no uso da reedição das medidas provisórias, determinando que elas perderão a eficácia se não forem convertidas em lei n prazo de sessenta dias. Concede a prorrogação uma única vez por igual período caso ainda não tenha sido encerrada sua votação nas duas casas legislativas.

apressar a implantação do programa seria para garantir a sobrevivência das instituições particulares de ensino superior, pois em contrapartida à oferta das bolsas de estudo pelas instituições particulares, o Estado ofereceria renúncia fiscal⁸. Para o autor o papel constitucional do Estado seria fomentar o ensino superior público e não salvar das falências instituições particulares através de financiamento indireto.

Coloca-se a hipótese de que a urgência e relevância⁹ seria de atender aos interesses dessas instituições e de não dar o tempo necessário para o posicionamento da sociedade em relação ao programa.

No período dos governos dos dois presidentes analisados neste trabalho, percebe-se que as políticas para a educação superior vêm sendo implantadas através de medidas provisórias que só depois são convertidas em leis, subvertendo a ordem natural do processo legislativo, com objetivos, segundo Martins de “[...] atender os interesses mercadológicos das instituições de ensino superior particular.” (2006, p.127) Dessa forma, com a situação já posta, dificilmente ocorrem mudanças significativas no programa quando o mesmo é transformado em lei.

O Prouni é uma política pública focalizada, que não pretende resolver a problemática do ensino superior, apenas atender a uma parte da população definida. Assim, focalizando o público para o qual o programa foi criado, qualifica e aperfeiçoa os seus resultados. Moraes apud Valle (2006) sinaliza que a vantagem de políticas dirigidas e focalizadas é o fato de não correrem o risco de serem confundidas com direitos universais ou bens públicos. Mantêm nas mãos do governo o poder de distribuição dos recursos, pois a seletividade existente

⁸ Renúncia fiscal é o instrumento utilizado pelo governo federal para estabelecer uma parceria com a iniciativa privada no intuito de reverter o benefício para a sociedade.

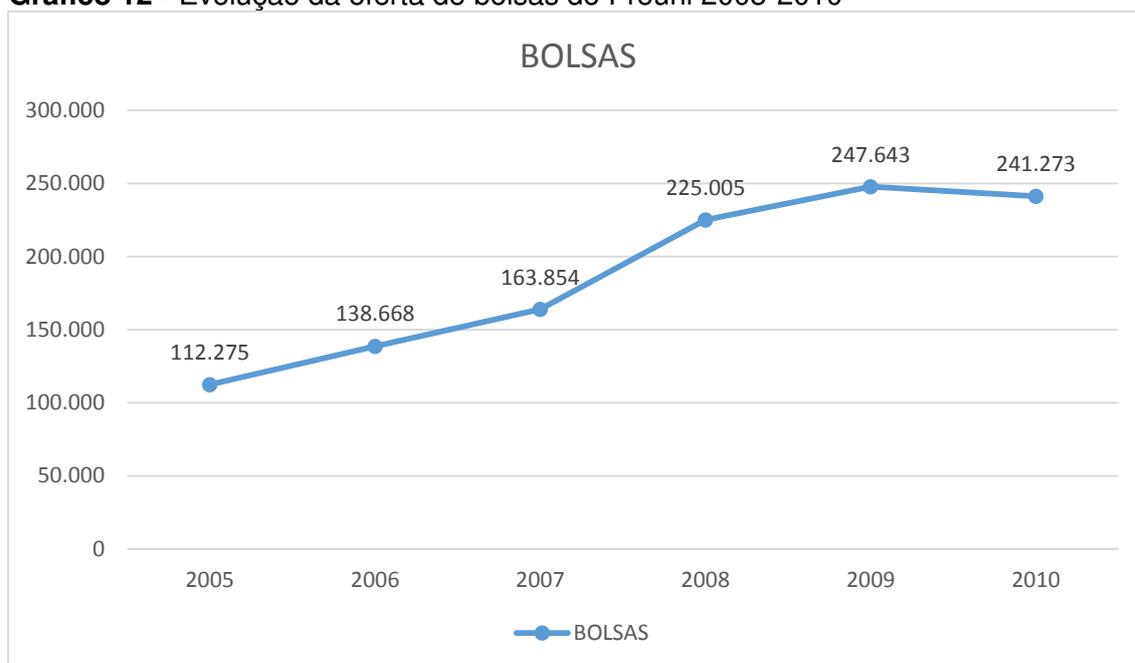
⁹ A Constituição de 1988 não delimita o “[...] juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República” (MARTINS, 2006, p. 125), pois não há uma definição do que sejam situações relevantes ou urgentes, passíveis de medidas provisórias, apenas elenca o que não pode ser matéria das mesmas.

“Os requisitos de relevância e de urgência para a edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário.” (STF-Pleno-Adin o.2.150-8 / DF- Medida Liminar- Rel. Ilmar Galvão, Diário de Justiça, Seção I, 28, abr.2000, p.17)

nessas políticas lhes dá o direito de impor condições à concessão do benefício gerando, ainda, a gratidão do beneficiado.

A renúncia fiscal é considerada uma espécie de financiamento indireto, pois custa ao governo por não estar recebendo os valores aos quais está renunciando. Em 2005 os valores da renúncia fiscal em função do Prouni chegaram a 190 milhões de reais; em 2006 ultrapassaram os 210 milhões de reais; em 2007 cerca de 350 milhões de reais; em 2008 mais de 430 milhões de reais; no ano de 2009 cerca de 520 milhões de reais; e em 2010 580 milhões de reais. Portanto, em seis anos o Estado deixou de arrecadar das instituições privadas de ensino superior participantes do Prouni mais de dois bilhões de reais.

Gráfico 12 - Evolução da oferta de bolsas do Prouni 2005-2010

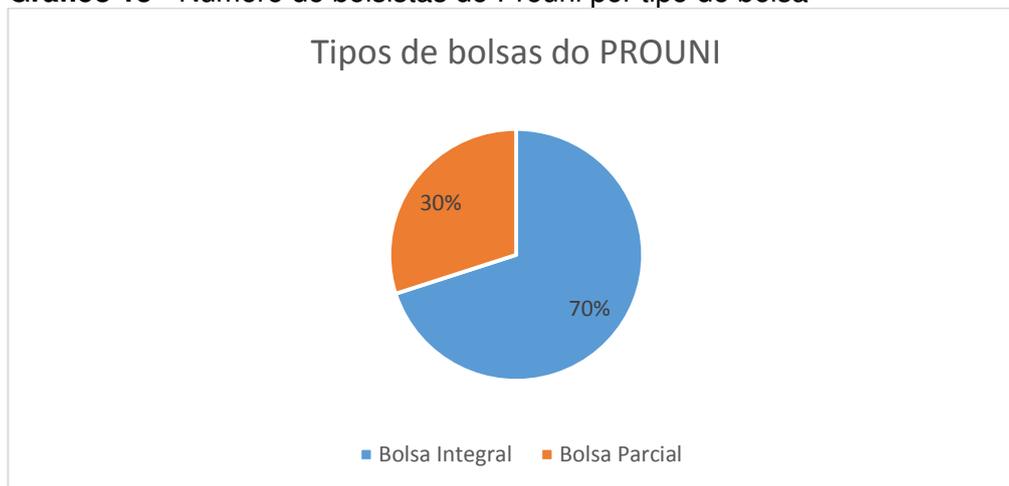


Fonte: Sesu - Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192 >

Os números do Prouni demonstram que já na sua origem atendeu a um grande número de estudantes e em três anos dobrou a quantidade de estudantes atendidos. Nos últimos dois anos do governo Lula demonstrou uma estabilidade em seus números, possivelmente por ter chegado no patamar limite para a necessidade de isenção fiscal das instituições participantes.

O Prouni possui um sistema informatizado, o Sisprouni, cujas operações somente são realizadas mediante a utilização de certificado digital que otimiza, dá segurança e confiabilidade ao processo.

Gráfico 13 - Número de bolsistas do Prouni por tipo de bolsa



Fonte: Sese - Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sese-2003-2014&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192>

A maioria dos beneficiados pelo PROUNI possuem uma bolsa integral, ou seja, realizarão sua formação sem qualquer custo com as mensalidades ou prestações referentes ao mesmo. Esse dado significa que a maioria das instituições de ensino participantes do programa optou pela modalidade de bolsa integral.

Quando são analisados os números de beneficiários em relação à modalidade de ensino chega-se à informação de que 85% deles estão matriculados em cursos presenciais e apenas 15% em cursos de educação à distância.

Quanto ao turno de estudo o resultado revela uma reprodução do que já acontece no ensino médio em menor escala, além de manter a coerência com o perfil da maioria do alunado das instituições privadas - alunos de baixa renda ou fora da idade regular para cursar o ensino superior e que trabalham durante o dia. Setenta e quatro por cento dos estudantes estão matriculados no curso noturno, 19% no matutino, 4% no integral e apenas 3% no vespertino.

Apesar de suas características privatistas, o Prouni não deixa de ser uma política que realmente atende ao estudante de baixa renda, que vem de uma educação básica deficitária. Dificilmente ele conseguiria passar pela seletividade da universidade pública, sendo mais acessível a ele uma vaga nas instituições privadas. Considerando que provavelmente ele não tenha renda suficiente para arcar com os custos de uma instituição privada, a bolsa do Prouni é a possibilidade dele ingressar e permanecer no ensino superior.

4.3.7 O Novo FIES

O novo programa de financiamento estudantil vem com um discurso de valorização da qualidade do ensino superior. Impõe como condição para o aluno se inscrever no programa que o mesmo estivesse matriculado em cursos nas instituições que obtivessem avaliação positiva do MEC, entendendo-se como avaliação positiva no mínimo a nota três.

Esta condicionante tem como objetivo o incentivo para as instituições de ensino superior participantes do programa, ou com interesse em participar, a realizar investimentos na sua infraestrutura, em melhores condições de trabalho, na qualificação do pessoal docente e, conseqüentemente, no seu projeto pedagógico.

O crescimento exponencial do FIES aponta para a necessidade do governo federal estabelecer metas cada vez mais rígidas para as IES e seus cursos, seja com avaliações internas por meio de Comissões Próprias de Avaliação (CPA) ou pelas avaliações externas como o ENADE. Mecanismos de controle sobre a prestação de serviços ao aluno são necessários, pois quanto maior o número de alunos com financiamento, maior será a responsabilidade do governo sobre a garantia da qualidade da formação acadêmica que as IES propõem e dispõem aos alunos. Senão o governo Federal será apenas um fomentador da captação de alunos para as IES, gerando lucro certo e esforço mínimo. (PINHEIRO, 2013, p. 12).

No primeiro momento o FIES só poderia ser solicitado pelo estudante no início do seu curso e deveria financiar 100% do mesmo. Em 2005, o FIES sofre as primeiras mudanças, visando seu aprimoramento. A oferta do programa é

ampliada para os alunos já contemplados com o Programa Universidade para Todos¹⁰ em 50%, podendo, então, financiar os outros 50%.

Em 2010, as Portarias Normativas nº 10 e nº 18 trazem novidades: o programa passa a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o aluno pode solicitar o financiamento a qualquer tempo de seu curso (ampliando bastante o âmbito de atuação do programa); e a liberação da condição que mais entraves causava aos contratos, a exigência de fiador para os estudantes de licenciatura, para os que possuem uma renda familiar bruta de até 1 salário mínimo e meio e para quem tem bolsa parcial do Prouni. (BORGES, 2012)

O critério da meritocracia das instituições participantes do programa é mantido. Portanto, o estudante deve estar matriculado em instituições com conceito três no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) em cursos presenciais. O programa financia de 50% a 100% do curso com juros de 3,4% ao ano. São agentes financeiros o Banco de Brasil e a Caixa Econômica Federal e o período de pagamento para o estudante é de até três vezes o período do curso, com carência de dezoito meses.

A grande novidade é a Fiança Solidária, uma garantia oferecida entre estudantes que tem financiamento. Os alunos são reunidos numa espécie de cooperativa de crédito (MONTEIRO, 2012, p.17) em que são formados grupos de três a cinco estudantes candidatos ao financiamento e eles serão todos fiadores de cada um individualmente. Esses grupos são criados pelo próprio agente financeiro no momento da contratação. É a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

Em 2010, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação assumiu o papel de agente operador do FIES. As mudanças no FIES têm como principal objetivo ampliar e melhorar as condições e possibilidades de financiamento para os estudantes, otimizando o uso dos recursos disponibilizados. Outro objetivo é incentivar a escolha por cursos considerados de extrema importância para o

¹⁰ PROUNI- Programa de extrema importância na política para expansão e democratização do ensino superior do Governo Federal. Foi criado em 2004 pela Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005 com o objetivo de oferecer bolsas de estudo parciais e integrais em cursos superiores de IES particulares que aderirem ao programa em troca de benefícios fiscais.

desenvolvimento do país - licenciatura e medicina - através da possibilidade desses estudantes, depois de formados, prestarem serviços na rede pública de ensino e de saúde para abaterem dos valores do seu financiamento.

Também é objetivo das inovações da Lei nº 12.202/2010 promover a integração das duas principais políticas educacionais voltadas para o acesso e democratização das vagas no ensino superior, o Prouni e o FIES. É assegurado ao bolsista parcial do Prouni o financiamento dos outros 50%, mesmo que a instituição em que estuda já tenha atingido o seu limite; mitigação da fiança passando a ter direito em optar pela Fiança Solidária. Outra vantagem que o bolsista parcial do Prouni tem em relação aos outros estudantes financiados é que se ele optar pela fiança convencional o seu fiador deve possuir renda mensal bruta mínima de valor igual à parcela mensal da semestralidade, enquanto os fiadores dos demais têm a condição de possuir renda mensal bruta igual ao dobro da parcela mensal da semestralidade. Essas medidas visavam diminuir a evasão dos bolsistas parciais do Prouni, garantindo o financiamento dos recursos necessários para a conclusão de sua formação.

Todas essas flexibilizações e desburocratizações fizeram a contratação do financiamento aumentar exponencialmente (tabela nº 12). É uma política pública focalizada que visa atender aos estudantes carentes, controlando as variáveis determinantes de evasão e não matrícula no ensino superior. É uma forma de reduzir, em última instância, o abismo entre as classes sociais, possibilitando através da formação mais qualificada o acesso a níveis salariais e sociais mais elevados.

Tabela 12 - Quantidade de contratos assinados 2009-2011

ANO	Quantidade de contratos novos	% de aumento em relação ao ano anterior
2009	32 741	-
2010	76 172	133%
2011	154 253	103%

Fonte: FNDE - Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>

As novas condições, bem mais fáceis de atender, fizeram o FIES expandir vertiginosamente. É clara a vinculação entre as mudanças no programa e as metas do PNE a serem alcançadas. Já em 2010 o número de contratos dobrou, sinal de demanda reprimida pelas rígidas regras que excluía muitos estudantes que, em seu estado de carência financeira, não conseguiam se beneficiar de um programa feito para lhes atender. Porém, esse crescimento se deu em troca das regras que poderiam dar uma maior segurança no adimplemento dos contratos, o que pode comprometer a viabilidade do programa.

O FIES é um programa de inclusão social e tem importância basilar para a garantia da efetivação do direito fundamental à educação. Beneficia o estudante carente e ainda alcança um mérito não previsto, que é possibilitar o estudo nos níveis superiores de pessoas fora da faixa etária regular, gerando a possibilidade de ascensão e melhoria da qualidade de vida a um público que não era alvo desse programa. “Assim, pode-se dizer que o FIES é um dos mais importantes instrumentos de fomento à democratização da educação superior do país, em conjunto com o PROUNI.” (BRASIL, 2014, p. 59)

Preocupa o possível uso eleitoreiro do programa, já que as principais modificações liberalizantes e de popularização do sistema foram realizadas muito próximas às eleições.

Política pública educacional tem papel fundamental para o futuro do país e o possível uso para situações pontuais e de interesse não coletivo deve ser rechaçado. É importante garantir e estabilizar as conquistas para depois ampliá-las para não colocar em risco a efetivação do Plano Nacional de Educação. A própria operação do financiamento se mostra não atrativa para bancos comerciais demonstrando que não é uma atividade econômica lucrativa. Recursos financeiros não são inesgotáveis e na área social devem ser usados com objetividade e responsabilidade.

Apesar das políticas recentes para ampliação e acesso ao ensino superior, o número de brasileiros que alcançam e concluem esse nível de ensino ainda é muito pequeno. Por isso, é importante tratar as políticas públicas educacionais como prioridade e muita responsabilidade, principalmente aquelas que atingem resultados tão significativos como o FIES.

5 CONCLUSÃO

Durante dezesseis anos a política educacional brasileira manteve um mesmo direcionamento estratégico. Presidentes diferentes, partidos diferentes e uma mesma política. Sai o Presidente Fernando Henrique Cardoso entra o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a visão neoliberal permanece, contradizendo em ações o discurso estatista do PT.

Os governos de FHC e de Lula, em coerência com a política neoliberal adotada, priorizaram o desenvolvimento da educação superior através da privatização. Todo o processo de intervenção indireta do governo FHC na discussão da aprovação da LDB/96 visava liberar o governo de compromissos financeiros ou de regras envolvendo a ampliação da educação, para que pudesse implantar uma política liberal em fase de construção que precisou e precisa de alterações constantes, navegando entre o público e o privado mantendo-se dentro da segurança jurídica que a lei lhe conferiu

As decisões de políticas públicas educacionais brasileiras foram influenciadas pelos organismos internacionais de financiamento (FMI, Banco Mundial) desde a década de 1960. Iniciou-se com os acordos MEC-USAID e a partir de então a política educacional brasileira contém propostas e objetivos que contemplam as orientações e prioridades econômicas do país nas suas relações de dependência com os países desenvolvidos.

O foco estratégico do Banco Mundial na educação tem o intuito de manter a hegemonia dos países desenvolvidos, através de empréstimos com regras e condições rígidas e de uma atuação cada vez mais direta e específica nas políticas dos países em desenvolvimento. No caso do Brasil essa situação se intensifica na década 1990. O Banco Mundial passa a financiar projetos na área da educação sempre com o disfarce de cooperação ou assistência técnica, mas na verdade é um empréstimo normal com juros e regras rígidas.

As ações e políticas do Banco Mundial nos países da África, América Latina e Caribe indicam uma intenção estratégica de manter as posições dos países na ordem mundial inalterada. Para que não haja transformações geradas por conflitos sociais é necessário que os países desenvolvidos permitam o

desenvolvimento social e econômico até determinado ponto e para isso se utilizam de políticas focais dirigidas a grupos específicos desprivilegiados historicamente para que esses segmentos populacionais não quebrem a barreira do conformismo em direção à transformação. A educação tem lugar privilegiado nessa estratégia.

O entendimento do nível de interferência desses organismos nas políticas educacionais brasileiras pode se dar pela análise e comparação das recomendações feitas nos documentos do Banco Mundial com as políticas adotadas por FHC e Lula. Os dois presidentes criaram e editaram decretos, portarias e planos decenais para viabilizar o projeto de educação baseado nessas orientações. Nessa análise encontra-se um nível elevado de coincidências entre as orientações e tais políticas que a conclusão inevitável é de que esses documentos regulatórios têm o papel de viabilizar o projeto educacional pensado pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento em geral.

O primeiro ponto é a prioridade à universalização da educação básica nos governos dos dois presidentes. FHC começou com a universalização do ensino fundamental nos seus planejamentos e Lula incluiu a universalização do ensino médio e a obrigatoriedade da pré-escola. Outro ponto de coincidência entre as recomendações do Banco Mundial e a política adotada pelos governos brasileiros de FHC e Lula está na redefinição do papel do Estado no ensino superior. Nesse sentido FHC assumiu a postura eminentemente privatista, não só intervindo diretamente na LDB, como editando todas as medidas regulamentares necessárias para o desenvolvimento via iniciativa privada.

É importante compreender as políticas para a educação superior dos governos FHC e LULA num contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social (Europa) e do Nacional-Desenvolvimentismo (América Latina). As ações empreendidas e implementadas tinham como objetivo “[...] ajustar as ações do Estado, adequando-o à nova ordem internacional cuja centralidade se configura, entre outros, no crescente aumento dos valores orçamentários destinados à acumulação do capital [...]” (GEMAQUE; CHAVES, 2010, p. 72) e consequente redução orçamentária para as políticas sociais.

Um dado relevante do governo de FHC foram os artigos do PNE que vetou. Todos eram dispositivos que comprometiam o governo financeiramente ou com ações de incentivo à educação pública. Isso se justifica pela prioridade desse governo com metas econômicas de controle da inflação e controle do déficit público. Ao vetar os artigos que envolviam recursos financeiros para a educação ou metas para serem alcançadas em relação à educação pública, FHC mais uma vez transferiu para o setor privado a expansão do ensino superior, pois a expectativa era que o mercado realizasse esses investimentos capitaneando o desenvolvimento do setor.

Sua política para a educação superior foi coerente com sua política governamental e consistiu em abandonar os investimentos nas instituições públicas, creditando às instituições privadas o crescimento para o setor. A única política focalizada adotada pelo seu governo para atender a alunos sem condições financeiras de pagar as mensalidades do curso superior que frequentavam foi o Fundo de Financiamento Estudantil, sucessor do Ceduc. Era um programa com regras de financiamento rígidas que não atingiu um contingente expressivo de estudantes.

O governo do Presidente Lula assumiu um discurso estatista, porém suas políticas educacionais de maior repercussão e alcance foram políticas de caráter privatizante. O governo Lula implantou políticas de investimento nas instituições de ensino superior públicas. O programa de interiorização das instituições federais de ensino e o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais tiraram as instituições públicas do limbo, porém a maior oferta de vagas viabilizadas pelo Estado veio das instituições privadas, o que Martins chamou de “estatização das vagas.” (2006, p.97)

Através do Programa Universidade para Todos trocando bolsas de estudo para alunos de baixa renda por renúncia fiscal em que justificou tal medida, num primeiro momento, pela prontidão das vagas ociosas das instituições privadas que atenderiam de imediato os estudantes com nenhum custo para o governo. Claro que renunciando aos impostos, tanto o governo estava pagando como as instituições se beneficiando.

A maior crítica a esse programa, e ela é pertinente, é que a sua principal motivação foi salvar da falência as instituições privadas que tinham crescido vertiginosamente em quantidade, sem estudantes suficientes com capacidade financeira para arcar com os custos de uma formação em uma instituição particular. Dada a urgência com que foi implantado o programa, através de Medida Provisória, sugere confirmar tal hipótese.

Outro programa que financiou as instituições privadas foi o Fies. Apesar de ser criado no governo FHC, foi no governo de Lula que ele foi modificado para atender às massas. Ganhou níveis de flexibilização de suas regras de uma forma que se tornou o programa que atingiu um maior número de alunos. Flexibilizações perigosas, como a fiança solidária, que podiam colocar a saúde financeira do programa em risco.

O governo FHC assumiu o discurso da expansão através das instituições privadas e o governo Lula o discurso da inclusão e da democratização do acesso pelas instituições públicas, mas sobretudo e em maior volume pelas instituições privadas. Porém, para GEMAUQUE e CHAVES (2010, p. 82) “[...] pode-se afirmar que o perfil do financiamento da expansão da educação superior brasileira se caracteriza muito mais como política excludente, sob o discurso da inclusão da parcela mínima da população [...]”.

Outro ponto convergente entre a política indicada pelo Banco Mundial e a política adotada foi a concepção de dissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, evidenciado pela criação e aperfeiçoamento através dos decretos dos centros universitários e a transformação dos Cefet’s em universidades, instituições não universitárias. Essas instituições são eminentemente de ensino e foram criadas, cresceram e se fortaleceram protegidas pelos regulamentos governamentais.

Adotar a estratégia da diversificação de instituições e de cursos foi mais uma orientação dos organismos internacionais de financiamento. Segundo Helena Sampaio (2000) a diversificação é fundamental para a criação de um sistema de ensino superior de massa. A própria fragmentação dos cursos, a criação dos cursos sequenciais, centros universitários, etc., têm o benefício de gerar mais escolha para o estudante que vai ingressar no ensino superior que terá mais

facilidade em encontrar um curso que se adeque às suas condições financeiras, intelectuais, talentos, interesses. Porém quando a diversificação é utilizada apenas para gerar mais vagas com menos custos, pode gerar cursos sem qualidade e sem oferecer ao estudante uma formação com os requisitos de formação superior.

As convergências entre as orientações do Banco Mundial e as políticas adotadas pelos governos brasileiros continuam com a estratégia recomendada pelo Banco Mundial de utilização do sistema legislativo brasileiro para dar validade à proposta. A intervenção política que FHC fez antes da aprovação da LDB/96, o uso dos decretos para encontrar a melhor formatação para o sistema de avaliação e para os centros universitários - foram vários decretos nos dois governos - que não tinham o objetivo de mudar a natureza ou definição dos dois institutos apenas mudaram a forma.

Os dois governos se aproximam na escolha da política econômica como prioridade nas definições das políticas educacionais. Sempre sob a orientação do Banco Mundial. A Política educacional do governo Lula foi uma continuidade da política de FHC aperfeiçoando os pontos de fragilidade da anterior.

O governo FHC não investiu nas universidades públicas deixando-as chegar a um estado de sucateamento físico e moral. O governo Lula criou programas de investimento para a universidade pública, mas ter direito a esses recursos exigia otimizar seus espaços e seus recursos humanos. Foi dado um novo uso aos prédios criando mais vagas pelo uso do espaço à noite, aos sábados; aumentou-se o número de alunos por professor; viabilizou-se autonomia para novas contratações; fomentou-se a criatividade para elaboração de novas arquiteturas curriculares que também viabilizava a criação de um maior número de vagas. Ou seja, investiu nas instituições públicas, mas fomentou um processo de reestruturação numa instituição que é muito resistente a esse tipo de mudança.

O governo FHC, assumidamente privatizante, não realizou nenhuma ação de intervenção relevante no mercado, o Fies no seu período não tinha uma dimensão significativa. Deixou o mercado se regular, apostou que não precisaria investir na educação superior e que a otimização dos recursos existentes seria

suficiente para atender as necessidades e que o mercado iria sozinho gerar essa situação de otimização. Não foi o que ocorreu, pois a renda *per capita* do brasileiro não permitiu que a oferta de vagas particulares fosse aproveitada por falta de recursos financeiros para financiar os próprios estudos.

Em 2003 a situação era de penúria para algumas instituições privadas de ensino e a taxa líquida do Brasil estava na faixa de 11%, sem reagir ao aumento esperado. O governo Lula veio com a solução que não foi outra a não ser o financiamento do Estado através do Prouni e do Fies.

Apesar da intervenção do governo em garantir os recursos para as instituições de ensino privadas e do aumento do número de estudantes no ensino superior, o nível da taxa líquida ainda é baixo, pois dividiu os resultados com uma população fora da faixa etária, elevando a taxa bruta e fazendo o Plano Nacional de Educação 2014/2014 criar metas para atendimento dessa população que representa uma demanda que estava represada e não era alvo de políticas públicas.

Diante dessas análises conclui-se que a opção de elevar o número de pessoas no ensino superior a fim de aumentar a taxa líquida do Brasil exclusivamente pela expansão das instituições de ensino superior privada não se basta, pois o número de vagas ociosas chega a mais de 50% do que é ofertado. As causas descritas no corpo do trabalho são múltiplas e complexas.

Um bom parâmetro para medir o grau de qualidade e democratização da educação de um país está no nível de organização, estabilidade e consistência do seu sistema de educação superior. Se todos os cidadãos que tenham perfil, interesse e capacidade para cursar esse nível de ensino tiverem oportunidade de acesso, pode ser um sinal de que essa sociedade é desenvolvida e democrática.

Sendo o ensino superior o que sustenta todo o desenvolvimento tecnológico e conseqüentemente o desenvolvimento econômico de um país, será ele o espelho dessa sociedade. Uma sociedade que preza pela educação irá preparar seu cidadão para despertar e desenvolver o seu potencial intelectual, construindo um futuro melhor para si e contribuindo positivamente para o futuro do seu país.

Para este resultado todos os ciclos de ensino devem estar estruturados para que o cidadão tenha a oportunidade de descobrir suas habilidades e competências, desenvolvê-las a fim de possibilitar seu investimento pessoal na sua qualidade de vida futura e conseqüentemente da coletividade.

As possibilidades de formação superior para jovens e adultos podem e devem ser diversificadas, entendendo-se que numa sociedade existem talentos, habilidades e interesses, também diversos, e o artigo 205 da Constituição confirma essa visão de desenvolver a pessoa plenamente, preparando-a para o exercício da cidadania e qualificando-a para o trabalho.

A diversificação de instituições e cursos para atender as necessidades dos estudantes e o desenvolvimento do país é benéfica. O que preocupa é uma diversificação que visa apenas criar flexibilizações com o objetivo de gerar resultados quantitativos maiores, estatísticas que atendam às metas internas e externas e crie uma imagem de investimento na educação, enquanto uma boa parte dos estudantes não recebem uma formação intelectual e profissional digna de um portador de diploma superior. Muitas vezes os cidadãos recebem o diploma do ensino superior sem adquirir qualquer mudança no seu status intelectual ou profissional

Os dados aqui reunidos sugerem que os dois governos estavam sempre agindo com ações imediatistas através de leis, decretos e portarias. Corrigindo as ações com o processo acontecendo. Por vezes flexibilizando em excesso para em seguida corrigir com rigidez. Foi assim com o início da avaliação das instituições e com o ranking, também com a autonomia para os centros universitários que foram alvo de inúmeros decretos aumentando e diminuindo a sua liberdade e sua contrapartida.

A Constituição brasileira de 1988 confere à educação status de direito social fundamental, mantendo para a educação superior o pré-requisito da capacidade de cada um ou mérito. Essa diferenciação para o ensino superior já é prevista desde a Declaração dos Direitos Humanos de 1948.

Esse aspecto, porém, não elimina o compromisso e o **dever do Estado** em promover esse nível de ensino, inclusive porque sua previsão na Lei maior do país em seu art. 208 é literal. É dever do Estado efetivar a educação mediante a

garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a **capacidade de cada um**, entendida não como um conceito subjetivo de merecimento, mas de aptidão do sujeito.

A interpretação da regra constitucional é simples, direta e objetiva: o dispositivo traz claramente uma obrigação do Estado para com o acesso de quem tenha capacidade, ou seja, cumpra os requisitos objetivos de seleção e tenha o interesse numa formação superior.

A educação após a Segunda Guerra Mundial vem ganhando destaque entre os direitos sociais, pelo seu papel indispensável para o desenvolvimento do cidadão e da sociedade. Por isso, a priori, tem características de universalidade respeitando-se os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Essa universalização é garantida no ensino básico, que deve preparar o sujeito para a escolha ao final desse ciclo. O ensino básico é o mínimo existencial da educação.

Diferentemente do ensino básico, o Estado não é obrigado a promover a universalização da educação superior. A sequência de formação escolar após o ensino médio deve atender aos interesses, capacidade intelectual, aptidão e talentos do sujeito, além de suas condições financeiras e de tempo. O importante no ensino superior não é a universalização do acesso, mas a igualdade de oportunidades no acesso.

A participação do setor privado no ensino superior brasileiro sempre se mostrou significativa e complementar. A partir do governo FHC as instituições privadas passam a vivenciar um protagonismo nesse nível de ensino. As escolhas que esse governo teve que fazer para conter a crise econômica o levou a atender condicionalidades na sua política de educação que, mantendo a coerência com o Consenso de Washington, assumia uma posição neoliberal com um estado mínimo e uma economia de mercado.

O governo FHC traduziu essa visão de forma literal fomentando a expansão das instituições de ensino superior privadas, que teve no seu governo o maior crescimento na história do país. O governo Lula adotou uma estratégia mais complexa investindo nas duas esferas de ensino, pública e privada, mas

deixando sua marca no ensino superior brasileiro pelas políticas de inclusão e democratização do acesso pela via das instituições privadas.

A palavra que define a política educacional do governo FHC é expansão e a que define a política educacional do governo Lula é democratização.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N. **Reconhecer Flexner**: inquérito sobre produção de mitos na educação médica no Brasil contemporâneo. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v26n12/03.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2014.

ALMEIDA FILHO, N. **Universidade Nova**: textos críticos e esperançosos. Salvador: EDUFBA, 2007.

ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no Projeto Educacional Brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v28n1/11656.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

AMARAL, N. C. **Financiamento da Educação Superior**: Estado x Mercado. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossi e/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BORGES, F. C. D. B. **Financiamento Público e Ampliação do Acesso ao Ensino Superior no Brasil**: repercussões em instituições particulares de ensino. 2012. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BRAGA, M. M.; PEIXOTO, M. C.; BOGUTCHI, T. F. Tendências de Demanda pelo Ensino Superior: estudo de caso da UFMG. **Cadernos de Pesquisa**, n. 113, p. 129-52, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a07n113.pdf>> 2001>. Acesso em: 06 ago. 2015.

BRASIL. **Balanco Social Sesu 2004-2014**: a democratização e expansão da educação superior no país 2004-2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94 pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 73/1993 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 11 ago. 2015.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>

>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. **Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985**. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constiuciao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm>. Acesso em: 16 ago. 2015.

_____. **Decreto Lei n. 2.207, de 15 de abril de 1997**. Regulamenta o Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2207.htm>. Acesso em: 16 ago. 2015.

_____. **Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta o Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001**. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Decreto n. 5.224, de 1º de outubro de 2004**. Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5224.htm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Decreto n. 5773, de 09 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

_____. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 16 ago. 2015.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas do Ensino Básico e do Ensino Superior.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

_____. **Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108165/lei-9131-95>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Lei n. 11.128, de 28 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI e altera o inciso I do art. 2º da Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11128.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Lei n. 12.202, de 14 de janeiro de 2010.** Altera a Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior – FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos professores do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Medida Provisória n. 1.827-1, de 24 de junho de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1827-1.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Prova Brasil.** Brasília: MEC, SEB; INEP, 2008. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/dmdocuments/prova%20brasil_matriz2.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil. Prestação de Contas Ordinárias Anual. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014:** Fundo de Financiamento Estudantil. 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Referenciais Orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares.** 2010.

_____. Ministério da Educação. **Projeto de Lei.** Estabelece o Plano Nacional de Educação – PNE para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7116-pl-pne-2011-2020&Itemid=30192>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Portaria Normativa n. 10, de 30 de abril de 2010.** Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao estudante de Ensino Superior (FIES). Disponível em: <http://www.sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/Portaria_Normativa_FIES_abertura.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Resolução CMN n. 2.647, de 22 de setembro de 1999.** Regulamenta dispositivos da Medida Provisória n. 1.865-4, de 1999, que trata do Fundo de Financiamento ao estudante de Ensino Superior (FIES). Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/RESBACEN2647.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

_____. **Resolução n. 10, de 11 de março de 2002.** Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições

de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do Sistema federal de Educação Superior. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/ftp/CES102002.doc>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

CEZNE, A. N. **O Direito à Educação Superior na Constituição Federal de 1988 como Direito Fundamental**. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1171/117117257009.pdf>> Acesso em: 09 out. 2014.

COMPARATO, F. K. **Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CORDEIRO, K. S. **Direitos Fundamentais Sociais: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial. O papel do Poder Judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

CUNHA, L. A. O Ensino Superior no Octênio FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, abr. 2003. Disponível em: <<http://cedes.unicamp.br>>. Acesso em 21 ago. 2015.

DURHAM, E. R. A Política Educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, n. 88, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300000>. Acesso em: 18 ago. 2015.

_____. Educação Superior Pública e Privada. Trabalho apresentado ao Seminário sobre Educação no Brasil Oxford, 2003. In: BITTAR, M. (Org.). **Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008.

_____. O Projeto de Reforma do Ensino Superior. **NUPES**. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0501.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

GEMAQUE, R. M. O.; CHAVES, V. L. J. Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação brasileira pós LDB. **Série-Estudos. Periódicos do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**. Campo Grande, n. 30, p. 71-91, jul./dez. 2010.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**. 2003. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3_03.pdf>. Acesso em: 09 out. 2014.

_____. **Reforma Universitária do Governo Lula: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais**. Disponível em: <<http://www.fedepsp.org.br/superior/Roberto%20LeherA%20contrareforma%20universit%C3%A1ria%20de%20Lula%20da%20Silva.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

LIMA, K. R. S. **O Banco Mundial e a Educação Superior Brasileira na Primeira Década do Novo Século**. Florianópolis, v. 14, n.1, jan./jun. 2011 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a10.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

MARTINS, C. E. B. R. O Direito Fundamental de Acesso ao Ensino Superior: a estatização das vagas nas universidades particulares. In: HOMEM, A. P. B. (Org.) **Temas de Direito à Educação**. Coimbra: Edições Almedina, 2006.

_____. **Introdução ao Estudo sobre os Deveres Fundamentais**. Salvador: Editora da Faculdade Baiana de Direito, 2011.

MENEZES, Fernanda M. de. A expansão do ensino superior no Brasil: A opção pelo privado. In: RANIERI, Nina B. S. (Coord); RIGHETTI, Sabine (Org). **Direito à Educação: Aspectos Constitucionais**. São Paulo: Edusp, 2009.

MONTEIRO, A. C. **A Viabilidade Financeira do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES para a Instituição Privada**. 2012. Monografia (Especialização), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

MOURA, D. M. Políticas Públicas Educacionais PROUNI e FIES: democratização do acesso ao ensino Superior. In.: VII MOSTRA DE TRABALHOS JURÍDICOS CIENTÍFICOS, 2014. **Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. 2014

NEVES, C. E.B. Diversificação do Sistema de Educação Terciária: um desafio para o Brasil. **Tempo Social-USP**. Abril, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 ago. 2015.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>>. Acesso em: 16 out. 2014.

OTRANTO, C. R. **A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: da inspiração à implantação**. Disponível em: <<http://www.celia.na-web.net/pasta1/trabalho15.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

PINHEIRO, W. M. Captação X Inclusão: duas faces do financiamento estudantil. **Revista Espaço Acadêmico**. São Paulo, n. 149, out. 2013.

PINTO, J. M. R. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-35, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

PIOVESAN, F. Concepção Contemporânea de Direitos Humanos. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Org.). **A Educação entre os Direitos Humanos**. Campinas: Autores associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

RANIEIRI, N. B. S. **Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96)**. São Paulo: Edusp, 2000.

_____. **O Regime Jurídico do Direito à Educação na Constituição Brasileira de 1988**. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/artigos/ninaranieri/jurisstf.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

_____. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, Beatriz S. (Coord); RIGHETTI, Sabine (ORG.) **Direito à educação: Aspectos Constitucionais**. São Paulo: Edusp, 2009.

RAWLS, J. **Uma teoria da Justiça**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RISTOFF, D. Vinte e Um Anos de Educação Superior: expansão e democratização. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, n. 3, jan./jun., 2013.

_____. Educação Superior no Brasil - 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. IN: BITTAR, M. (Org.). **Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008

ROMANELLI, Otaíza O. **História da Educação do Brasil**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

SAMPAIO, H. Trajetória e Tendências Recentes do Setor Privado de Ensino Superior no Brasil. In: IX CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000, Porto Alegre. **Anais**. Disponível em: <<http://www.ilea.ufrgs.br/cipedes/jun00/sampaio.html>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SANTOS, A. P.; CERQUEIRA, E. A. Ensino Superior: trajetória histórica e políticas recentes. In: IX COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA LATINA, 2009, Florianópolis. **Anais**. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT14092013162802.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2014.

SANTOS, F. S.; ALMEIDA FILHO. N. **A Quarta Missão da Universidade: internacionalização universitária na sociedade do conhecimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

SAPIO, G. **A Educação no Brasil e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. São Paulo: Ícone, 2010.

SCHWARTZMAN, S. A Revolução Silenciosa do Ensino Superior. **Transformação**. São Paulo: NUPES/USP, 2000

SEGENREICH, S. C. D.; CASTANHEIRA, A. Expansão, Privatização e Diferenciação da Educação Superior no Brasil pós-LDB/96: evidências e tendências. **Ensaio Avaliação Políticas Públicas Educacionais**, v. 17, n. 62, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n62/a04v1762.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SGARBOSSA, Luís F. Esboço de uma análise econômica da Constituição de 1988. In: CLEVE, C. M. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, F. S. N. **Análise Crítica quanto Efetivação do Direito Fundamental à Educação no Brasil como Instrumento de Transformação Social**. 2008. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA FILHO, P. Educação Superior: perspectivas e transformações. In: MARTINS, C. E. B. R. (Coord.). Estudos em homenagem ao Professor Ary Guimarães. **Revista da Academia de Letras dos Estudantes de Direito da UFBA**, Salvador: Jus Podivm, 2003.

SOUSA, E. F. **Direito à Educação**: requisitos para o desenvolvimento do país. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUSA, J. V. Qualidade na Educação Superior: lugar e sentido na relação público-privado. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29 n. 78 p. 242-56, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

_____. Aumento de Vagas Ociosas na Educação Superior Brasileira (2003-2008): redução do poder indutor da expansão via setor privado. **33ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/AUMENTODEVAGAS.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. Educação Superior no Distrito Federal: consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo. **Coleção Políticas Públicas de Educação Liber Livro**. Brasília, 2013.

TEIXEIRA, Anísio T. **Educação e Universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988.

TEIXEIRA, M. C. **O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras**. 2008. Disponível em: <<http://www.metodista.br/revistas/revistasims/index.php/RFD/article/view/464/460>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

VALLE, M. J. **Prouni**: política pública de acesso ao ensino superior ou privatização? Dissertação (Mestrado em Educação), 2006. Disponível em: <<http://revista.unibrasil.com.br/index.php/retdu/article/viewFile/72/102>>. Acesso em: 15 ago. 2015.