

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**FIES E PROUNI NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
QUANTO VALE O CONHECIMENTO NO BRASIL?**

PAULA ROBERTA MIRANDA

**MARINGÁ
2017**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**FIES E PROUNI NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
QUANTO VALE O CONHECIMENTO NO BRASIL?**

Tese apresentada por PAULA ROBERTA MIRANDA ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação. Área de Concentração: EDUCAÇÃO.

Orientador:
Prof. Dr.: MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO

**MARINGÁ
2017**

PAULA ROBERTA MIRANDA

**FIES E PROUNI NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: QUANTO VALE
O CONHECIMENTO NO BRASIL?**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo (Orientador)
UEM

Prof.^a Dr.^a. Isaura Mônica Souza Zanardini – UNIOESTE
– Cascavel

Prof.^a Dr.^a. Grace Jacqueline Aquiles – UEM – Maringá

Prof. Dr. Leandro Turmena – UTFPR – Dois Vizinhos

Prof. Dr. Volmir Sabbi – UTFPR – Pato Branco

Prof.^a Dr.^a. Telma Adriana Pacífico Martinelli – UEM –
Maringá

Aprovada em 19 de dezembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese é um processo solitário, porém, sua concretização depende de muitas pessoas e seria impossível sua conclusão sem a ajuda delas. Assim, externalizo minha gratidão:

A Deus, por ter alcançado esse milagre, pois sua mão poderosa possibilitou-me chegar onde cheguei. Glorificado seja o teu nome!

Aos meus pais, Geni e Rubens, por me conceber a vida.

Às tias-mães Celina e Paula, cujos anos dedicados à minha educação ajudaram a escrever este trabalho.

À minha família que, como ninguém, apoiou-me nos momentos mais difíceis, compreendendo minhas ausências e brindando comigo cada etapa vencida.

Ao professor Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo, furto ao rigor científico para externar minha gratidão pela oportunidade em desenvolver o presente trabalho, pelos seus ensinamentos sobre políticas públicas, às contribuições teóricas, à sabedoria e competência com que orientou este trabalho. Agradeço, especialmente pela amizade, a paciência, carinho, a generosidade e respeito com que me tratou. Deus o abençoe grandemente, Mário!

À professora Dr^a. Isaura Mônica Souza Zanardini por aceitar o convite para participar de minha banca. Obrigada pelas valiosas contribuições teóricas no exame de qualificação. A indicação de leituras foram fundamentais para a reelaboração do trabalho.

À professora Dr^a. Grace Jacqueline Aquiles. Obrigada pela leitura minuciosa deste trabalho, a qual seus apontamentos no exame de qualificação possibilitaram-me enriquecê-lo. Obrigada pela amizade, carinho e respeito a mim dispensados.

À professora Dr^a. Telma Adriana Pacífico Martinelli por aceitar tão prontamente o convite para participar da leitura deste trabalho. Sua leitura atenta e rigorosa no exame de qualificação foi de suma importância para a reelaboração e reorganização da tese. A contribuição teórica e indicação de autores permitiram-me dar sentido ao trabalho. Obrigada pelo respeito, carinho e amizade.

Ao professor Dr. Leandro Turmena, por aceitar o convite para participar desta banca e disponibilidade em ler este trabalho. Obrigada pelas sugestões apresentadas e leituras indicadas, as quais contribuíram para a finalização deste trabalho.

Ao professor Dr. Volmir Sabbi por aceitar o convite para participar desta banca e pela leitura minuciosa e atenta desta tese. Obrigada pelas sugestões e correções indicadas, as quais nortearam a finalização desta tese.

À amiga e bibliotecária Jane Lessa Monção pelas orientações técnicas durante a realização deste trabalho. Obrigada pelo respeito, seriedade e palavras de incentivo, as quais foram fundamentais para eu chegar até aqui.

À amiga Ivone Pingoello, pelo apoio e torcida constante durante a realização desta tese, e pelas viagens em congressos, as quais contribuíram sobremaneira para o enriquecimento teórico de meu trabalho. Obrigada pelo carinho e respeito a mim dispensados.

À amiga Marta Lucia Croce, pela disponibilidade de ler o meu trabalho. Obrigada pelo apoio de sempre e pelo respeito profissional que nos une.

Às amigas Siméia, Laura, Vera Lúcia, Divanete, Albina, Conceição, Lia, Gleisi, Caroline, Regina Júlio pelas palavras de incentivo, ânimo e fé.

Aos amigos do grupo de pesquisa GEDUC pelas contribuições teóricas durante as aulas para minha pesquisa e torcida sempre positiva e, acima de tudo, o respeito que une este grupo.

À Universidade Estadual de Maringá e aos departamentos: Fundamentos da Educação e Teoria e Prática da Educação, os quais tive a oportunidade de trabalhar como docente.

Aos Colégios Estaduais Rodrigues Alves e Vital Brasil. Obrigada aos professores, Direção e Equipe Pedagógica pelo companheirismo e apoio nesta etapa final.

Ao Hugo, secretário do PPE/UEM, pela atenção, presteza e profissionalismo com que desenvolve seu trabalho.

À amiga Cristina Cerezuela e à professora Cláudia Maria Periotto pela ajuda, sem a qual a realização (técnica) deste trabalho estaria comprometida.

MIRANDA, Paula Roberta. **FIES E PROUNI NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: QUANTO VALE O CONHECIMENTO NO BRASIL?** 286 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2017

RESUMO

O estudo teve como objetivo analisar as políticas públicas de expansão da educação superior: Fies, Prouni e Reuni no período de (1990-2015), contexto da Reforma do Estado brasileiro e sua relação com o setor privado na formação de um mercado educacional lucrativo, a fim de identificar as implicações desses programas no processo de democratização da educação superior. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, realizada a partir de levantamento de teses e dissertações sobre o tema, disponíveis no site da Capes, fontes primárias e documentos oficiais, tais como CF/88, LDB/96, Relatórios de Gestão do Fies, Relatórios de Gastos Tributários do Prouni. O método que subsidiou a pesquisa foi o Materialismo Histórico e Dialético. Seus critérios permitem compreender o objeto de estudos em suas múltiplas determinações. Este referencial auxilia no estudo e no desvelamento da política educacional, uma vez que busca apreender tal fenômeno, considerando a correlação de diferentes forças no processo pelo qual se define e se implementa a política educacional. Portanto, a pesquisa sustenta que a reforma universitária que originou as políticas de expansão Fies (2000), Prouni (2005) e Reuni (2007) deve ser compreendida em suas múltiplas determinações, como um campo complexo que faz parte de uma totalidade social, a partir da relação público-privada, no qual se insere essas políticas, onde dadas as suas configurações institucionais, curriculares e legais, foi responsável por incluir milhões de pessoas neste nível de ensino. Sob este referencial analisou-se os dados de expansão da educação superior pública e privada, a partir de dados estatísticos (gráficos e tabelas), Censos Educacionais disponibilizados pelo MEC, INEP e Grupo Hoper (2012, 2014, 2016), empresa especializada em consultorias e gestão da educação privada no Brasil. Os dados mostraram a prevalência do setor privado na oferta da educação superior em relação ao setor público. Nos três programas analisados, considera-se que a expansão ocorrida no período de 1990 a 2015 concorreu para o processo de democratização da educação superior, porém, ocorreu pela via da privatização e mercantilização, em detrimento de maiores investimentos nas universidades públicas, o que leva a concluir que o atual panorama da qual se encontra a educação superior pode ser tipificado como expansão da mercadorização ou de sua financeirização, deixando a educação de ser um direito social para se tornar uma mercadoria comercializável. Portanto, para a universidade pública, ainda continua o desafio de rever criticamente os paradigmas políticos, econômicos e ideológicos que têm mantido seu status de elitização. Pretende-se uma universidade com uma dimensão pública, desvinculada à lógica mercantilista a qual está inserida.

Palavras-chave: Expansão. Fies. Prouni. Reuni. Educação Superior Privada. Democratização.

MIRANDA, Paula Roberta. FIES AND PROUNI IN THE EXPANSION OF HIGHER EDUCATION: HOW MUCH IS THE KNOWLEDGE WORTH IN BRAZIL? 286 f. Thesis (Doctorate Degree in Education) - State University of Maringá, PR, Brazil. Supervisor: Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2017.

ABSTRACT

This study analyzes the public policies for expansion of higher education, such as Fies, Prouni and Reuni in the period from 1990 to 2015, context of the Brazilian State Reform and its relationship with the private sector in the formation of a lucrative educational market. The objective is identifying the implications of these programs in the process of democratization of higher education. The research is bibliographical and documentary, based on a survey of theses and dissertations on the subject, available on the Capes website, primary sources and official documents such as CF/88, LDB/96, Fies Management Reports, Prouni Tax Expenditure Reports. The Historical and Dialectical Materialism subsidized the research, and allows to understand the object of study in its multiple determinations. This reference assists in the study and the unveiling of educational policy, because it seeks to apprehend the phenomenon, considering the correlation of different forces in the process that has defined and has implemented the educational policy. So, the research maintains that the university reform, which originated the expansion policies Fies (2000), Prouni (2005) and Reuni (2007), must be understood in its multiple determinations, as a complex field that forms part of a social totality, from the public-private relationship in which these policies are inserted, considering its institutional, curricular and legal configurations, was responsible for including millions of people at this level of education. The expansion of public and private higher education data were analyzed based on statistical data (charts and tables) and Educational Censuses from MEC, INEP and Hoper Group (2012, 2014, 2016), a company specialized in consulting and management of private education in Brazil. The data indicated the prevalence of the private sector in the offer of higher education in relation to the public sector. In the three programs analyzed, the expansion, occurred in the period from 1990 to 2015, contributed to the process of democratization of higher education, but it occurred through privatization and commodification, in detriment of greater investments in public universities. So, we conclude that the current panorama of higher education can be characterized as the expansion of commodification or its financialization, in this way, the education, a social right, become a marketable commodity. Therefore, for the public university, the challenge to critically reviewing the political, economic, and ideological paradigms that have maintained its status of elitisation continues. It is intended a university with a public dimension, unrelated to the mercantilist logic that is inserted.

Keywords: Expansion. Fies. Prouni. Reuni. Private Higher Education. Democratization.

MIRANDA, Paula Roberta. FIES ET PROUNI DANS L'EXPANSION DE L'ÉDUCATION SUPÉRIEURE: COMBIEN VAUT LA CONNAISSANCE AU BRÉSIL? 286. p. THÈSE (Doctorat dans l'Éducation) – Université de l'État à Maringá. Directeur de Recherche: Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2017

RÉSUMÉ

Cette étude a eu l'objectif d'analyser les politiques publiques d'expansion dans l'éducation supérieure: Fies, Prouni et Reuni dans la période de (1990-2015), contexte de la Réforme de l'État Brésilien et son rapport avec le secteur privé dans la formation d'un marché éducationnel lucratif, afin d'identifier les implications de ces programmes dans le processus de démocratisation de l'éducation supérieure. Il s'agit d'une recherche bibliographique et documentaire menée à partir d'un prélèvement de thèses et de dissertations concernant le thème disponibles sur le site de la CAPES, des sources primaires et des documents officiels tels que CF/88, LDB/96, Rapports de Gestion du Fies, Rapports de Dépenses Tributaires du Prouni. Les méthodes soutenant cette recherche ont été celles du Matérialisme Historique et Dialectique. Leurs critères permettent de comprendre l'objet d'étude dans ses multiples déterminations. Ce référentiel aide à l'étudier et percer la politique éducationnelle puisqu'il cherche à saisir tel phénomène, en considérant la corrélation entre de différentes forces dans le processus par lequel se définit et met en ouvre la politique éducationnelle. Donc la recherche défend l'idée selon laquelle la réforme à l'origine des politiques d'expansion Fies (2000), Prouni (2005) e Reuni (2007) doit être comprise dans ses multiples déterminations, c'est-à-dire comme un champs complexe faisant partie d'une totalité sociale, à partir du rapport public-privé, dans lequel s'insère ces politiques et, étant donné ces configurations institutionnelles, curriculaires et légales, a été responsable par l'inclusion de millions de personnes dans ce niveau d'enseignement. Sous ce référentiel on a analysé les données d'expansion de l'éducation supérieure publique et privée à partir de données statistiques (graphiques et tableaux), de recensements éducationnels mis à disposition par le MEC, INEP et Groupe Hoper (2012, 2014, 2016), entreprise spécialisée en consultation et gestion de l'éducation privée au Brésil. Les données ont montré la prévalence du secteur privé concernant l'offre de l'éducation supérieure par rapport au secteur public. Dans les trois programmes analysés, nous avons considéré que l'expansion ayant lieu dans la période de 1990 à 2015 a contribué au processus de démocratisation de l'éducation supérieure, cependant cela s'est fait par le biais de la privatisation et de la marchandisation au détriment d'investissements majeurs dans les universités publiques, ce qui nous fait conclure que le contexte actuel de l'éducation supérieure se caractérise comme expansion de la marchandisation faisant de l'éducation une marchandise commercialisable au lieu d'un droit social. Ainsi, pour l'université publique, il est toujours un défi de revoir de façon critique les paradigmes politiques, économiques et idéologiques puisqu'ils maintiennent leur statut d'élitiste. On prétend une université publique non soumise à la logique mercantiliste.

Mots-clé: Expansion. Fies. Prouni. Reuni. Éducation Supérieure Privée. Démocratisation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Média anual de crescimento das taxas bruta e líquida de matrícula no Brasil – 1992-2008.....	108
Quadro 2	Mudanças do novo Fies a partir de 2010.....	123
Quadro 3	Aumento de contratos firmados para cursos superiores com nota 5 do MEC.....	129
Quadro 4	Índice Geral de Cursos (IGC).....	130
Quadro 5	Cursos mais procurados pelo Fies em 2015.....	131
Quadro 6	Benefícios Financeiros e Creditícios dos setores agropecuários, produtivo e social (2012-2015).....	138
Quadro 7	Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários – (2014-2016) Renúncias das Receitas da União.....	157
Quadro 8	Expansão das IFES no país (2003-2010).....	164
Quadro 9	Expansão dos Campi Federais (2003-2014).....	166
Quadro 10	Panorama da expansão universitária federal (2002-2014).....	167
Quadro 11	Expansão da educação superior nas universidades federais por região.....	167
Quadro 12	Fusão Kroton e Anhanguera.....	190

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Ampliação de vagas do CREDUC para o Fies.....	67
Gráfico 2	Evolução do número de instituições públicas e privada (1995-2002).....	69
Gráfico 3	Número de contratos Fies por ano (2000-2015).....	125
Gráfico 4	Contratos firmados Fies – Brasil (1999-2015).....	128
Gráfico 5	Evolução do valor total do Fies no período de 2000 a 2015.....	137
Gráfico 6	Evolução do Orçamento do MEC para o Fies (2005-2016).....	140
Gráfico 7	Evolução do número de Bolsas Prouni (2005-2015).....	150
Gráfico 8	Evolução da oferta de bolsas ofertadas Prouni (2005-2015).....	151
Gráfico 9	Bolsas do Prouni 2015 – 10 Cursos com maior número de bolsas.....	152
Gráfico 10	Cursos com maior número de candidatos no Prouni – 2015.....	153
Gráfico 11	Evolução do valor total das isenções tributárias associadas ao Prouni.....	156
Gráfico 12	Distribuição do Número de matrículas em cursos de graduação da rede pública, esta organização acadêmica e categoria administrativa – Brasil (2003-2014).....	166
Gráfico 13	Linha do tempo da criação das Universidades Federais (1919-2014).....	168
Gráfico 14	Evolução do Número de Matrículas na Educação Superior Privada e Pública no Brasil (1997-2015).....	179
Gráfico 15	Comparativo da expansão na educação superior pública e privada no Brasil (2000 e 2015).....	180
Gráfico 16	Evolução da Taxa de crescimento de instituições na graduação presencial – Anhanguera, Estácio, Kroton, SEB e demais IES (2006-2010).....	188
Gráfico 17	Porcentagem de matrículas da população de 18 a 24 anos.....	204

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do número de instituições e de matrículas da educação superior por categoria administrativa (público e privada) 1994-2008.....	70
Tabela 2	Evolução das taxas bruta e líquida de inclusão no Ensino Fundamental, Médio e Superior – Brasil – (1992-1995) e (2002-2008).	107
Tabela 3	Dez cursos mais financiados pelo Fies.....	131
Tabela 4	Recursos financeiros associados ao Fies – administração e financiamento dos estudantes (2000-2015)	136
Tabela 5	Evolução dos totais das isenções tributárias de cada um dos tributos, no período 2006-2015.....	156
Tabela 6	Expansão de indicadores acadêmicos na educação superior - universidades federais por região.....	168
Tabela 7	Estimativa de faturamento – estudo Hoper – Market Share – Principais Players – Sistemas de Soluções Educacionais – Público e Privado – Brasil 2013.....	178
Tabela 8	Financiamento Estudantil Grupo Ser Educacional (2012-2015)	186
Tabela 9	Evolução do Número de Matrículas na Graduação Presencial: Anhanguera, Estácio, Kroton, SEB e demais IES (2005-2010)	187
Tabela 10	Maiores Grupos Educacionais Privados com fins lucrativos do Brasil – 2013.....	191
Tabela 11	Maiores Grupos Educacionais Privados do Brasil – 2015.....	193
Tabela 12	Expansão de matrículas em cursos de graduação presencial no Brasil (1970-1984)	233
Tabela 13	Evolução dos números de matrícula em estabelecimentos públicos e privados na educação superior brasileira (1933-2010).....	236
Tabela 14	Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro, por período de crescimento (1933-2008).....	236

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
AGCS	Acordo Geral sobre Comércio em Serviços
AGEE	Agenda Global Estruturada para a Educação
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
Capes	Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPO	Oferta Pública Inicial de Ações
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MEC-Usaid	Ministério da Educação e Cultura e United States Agency for International Development
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSPB	Organização Social e Política Brasileira
PAC	Programa de aceleração do Crescimento
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parceria Público Privada
Prouni	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESu	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	AS ERAS FERNANDO COLLOR DE MELLO E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	31
2.1	FERNANDO COLLOR DE MELLO: A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	31
2.2	ITAMAR FRANCO E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB).....	39
2.3	A ERA FHC (1995-2002): AS REFORMAS NEOLIBERAIS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	45
2.3.1	FHC e a nova lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1996.....	59
2.3.2	FHC e as políticas de expansão da educação superior: do CREDOC ao FIES.....	63
3	A ERA LULA: EXPANSÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	86
3.1	LULA E O PARTIDO DOS TRABALHADORES: ENTRE A CONSERVAÇÃO E A MUDANÇA.....	87
3.2	LULA E A REFORMA UNIVERSITÁRIA: EXPANSÃO OU PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR?.....	105
3.3	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): FIES E PROUNI NA “EXPANSÃO” DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	118
4	FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL: INCENTIVO AO SETOR EDUCACIONAL PRIVADO-MERCANTIL.....	122
4.1	O FIES NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	125
4.2	NOVOS CRITÉRIOS DO FIES PARA 2015.....	127

5	PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI): A RENÚNCIA FISCAL PROMOVENDO A EXPANSÃO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL.....	142
5.1	CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA.....	142
5.2	O PROUNI NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	149
5.3	RENÚNCIAS FISCAIS DO PROUNI.....	153
6	PROGRAMA DE APOIO AOS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI).....	160
7	O MERCADO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: FIES E PROUNI NA EXPANSÃO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL E A FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO.....	170
7.1	A FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	170
7.2	A EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS.....	173
7.3	A UNIVERSIDADE VAI A BM&FBOVESPA.....	182
7.4	O FIES E O PROUNI NA BOLSA DE VALORES.....	191
8	CATEGORIAS DE ANÁLISE: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL – FIES E PROUNI.....	194
8.1	O PAPEL DO ESTADO MODERNO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	194
8.2	O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	198
8.3	O PAPEL DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O PROJETO NEOLIBERAL: DELINEANDO AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	207
8.4	A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO COMO MERCADORIA E SEUS DESDOBRAMENTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS À EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	217
8.5	NOVAS IDEIAS, ANTIGAS RAÍZES: OS CONCEITOS DE EXPANSÃO E PRIVATIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR CONTEMPORÂNEA	232

9	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	244
	REFERÊNCIAS.....	255

1 INTRODUÇÃO

A educação superior (graduação e pós-graduação) é a última etapa da Educação. No Brasil, até muito recentemente, este nível de ensino era destinado aos jovens das camadas mais abastadas da população. Durante o período ditatorial (1964-1984), as políticas governamentais suprimiram a expansão da educação superior pública, estimulando o aumento das instituições privadas de ensino superior (DAVIES, 2000; SAMPAIO, 2000).

Com o processo de redemocratização do país, ocorrido no final da década de 1980, a redefinição de um projeto para a educação superior foi reconhecida na nova Carta Magna de 1988. Neste documento, a educação deve ser compreendida como bem público, destinado a todos indistintamente, inserido no campo dos direitos civis e sociais básicos, tratado como prioridade pela sociedade (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, a educação superior mostra-se como uma importante porta de acesso a grupos que antes estavam excluídos dessa possibilidade. Entretanto, por um lado, a centralidade que o discurso oficial confere ao tema, pelo menos no caso brasileiro, logrou lugar de destaque, sobretudo a partir de 2003, na gestão do então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, (2003-2010) com experiências democratizantes de expansão do ensino superior a partir da implementação de políticas de financiamento como o Fies, Prouni e de reestruturação das universidades federais como o Reuni.

Por outro, ainda é pouca, se considerarmos as carências históricas as quais a educação pública brasileira é submetida (BRASIL, 2010a).

No Brasil, as políticas de expansão da educação superior veio responder a uma demanda crescente por formação universitária e faz parte de um grande conjunto de reformas e ajustes estruturais globais vinculadas à diminuição dos gastos públicos, ocorridos na década de 1990.

Inserir-se neste cenário elementos de uma nova gestão pública, em que a utilização de recursos do fundo público e de renúncia fiscal foram as novas formas de financiamento da educação adotadas para impulsionar a expansão.

Portanto, essa pesquisa sustenta que a reforma universitária que originou as políticas de expansão Fies (1999), Prouni (2005) e Reuni (2007) só pode ser compreendida em suas múltiplas determinações, quando inseridas na análise do projeto político-econômico mais amplo, considerando as atuais problemáticas que se impõe na atualidade para a área educacional.

Parte-se da hipótese de que a utilização do fundo público para incentivos fiscais às Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, sejam eles por meio de renúncias fiscais, a exemplo do Prouni ou de financiamento estudantil (Fies), faz parte de uma relação intrínseca e antiga entre Estado e o setor privado. Na área educacional, essa relação busca contemplar os interesses do capital financeiro e com isso colaborar para o crescimento de conglomerados educacionais privado-mercantis.

Questiona-se, portanto, a contradição de políticas educacionais como o Fies e Prouni que, por um lado, promovem a democratização e expansão do ensino superior; por outro, promovem também a formação de mercados educacionais nacionais e estrangeiros com abertura de capital das IES privadas e oferta de ações na Bolsa de Valores.

Trata-se, portanto, de problematizar a forma de como essa expansão vem ocorrendo e o modo como essas instituições (empresas) operam. Implica na realização de análises que vão para além de dados numéricos, ou seja, exige uma reflexão crítica deste processo, considerando as mediações e contradições nas quais as políticas educacionais Fies, Prouni e Reuni estão assentadas.

Cumprir destacar que a expansão da educação superior, contemplada pelas políticas Fies e Prouni, tem relação direta com a questão do financiamento público, seja por meio de incentivos fiscais ou utilização do fundo público. Isso significa que o aumento do número de matrículas das instituições particulares de ensino é proporcionado e incentivado pela legislação educacional.

Na literatura especializada, as pesquisas em nível de mestrado e doutorado, Almeida (2012), Carreira (2015), Corrêa (2015), Kowalski (2012), Ruas (2015) e Valle (2009) discutem as políticas federais Fies e Prouni na perspectiva do processo de democratização da educação superior, mas com enfoque enquanto políticas de ações afirmativas, redistributivas, utilizadas como estratégia de proteção e inclusão social de alunos carentes.

No entanto, não se identifica nestas produções acadêmicas estudos que analisam estas políticas a partir do financiamento público com incentivo ao setor privado, seja por meio de renúncia fiscal ou financiamento estudantil. Também, carece de mais estudos a participação destas no processo de expansão e formação de conglomerados educacionais consolidados com as fusões e aquisições de IES privadas e inserção no Mercado de Ações.

No que se refere ao programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), estudos de Gonçalves (2010) analisam a implementação do Reuni sob a perspectiva da qualidade do ensino na educação superior no tocante a legislação brasileira, bem como as dimensões da avaliação proposta ao MEC pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Suas conclusões apontam que a expansão da UFC, no período de 2007 a 2009, estabeleceu-se prioritariamente no aspecto quantitativo, havendo a necessidade de avaliação permanente.

Lima, Azevedo e Catani (2008) analisam as atuais mudanças ocorridas na educação superior, as quais trazem o Reuni e o projeto “Universidade Nova” como características dessas transformações. Em relação ao Reuni, os autores afirmam que o programa tinha a pretensão de implantar um sistema federal de ensino aos moldes do “Processo de Bolonha”, caracterizado pela fragmentação da formação profissional. A título de explicação, Azevedo (2008a) destaca que o Processo de Bolonha consistiria numa

[...] meta-política pública, de um meta-Estado, iniciada em 1999, de construção de um espaço de educação superior na Europa até o ano de 2010, cujo objetivo essencial é o ganho de competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior frente a países e blocos econômicos. Com tal finalidade, esse projeto pan-europeu objetiva harmonizar os sistemas universitários, currículos acadêmicos e adotar programas de formação contínua reconhecíveis por todos os Estados membros da União Europeia (AZEVEDO, 2008a, p. 21).

Deste modo, o Processo de Bolonha passou a ser referência para qualquer que fosse o movimento em nível mundial e que pretendesse uma reforma universitária. Lima, Azevedo e Catani (2008) também discutem a questão do financiamento que envolve o programa Reuni. Destacam que, inserido num contrato de gestão baseado no contexto da Reforma do Estado, o financiamento

está condicionado “[...] ao cumprimento de metas previamente acordadas, ficando limitado à previsão orçamentária concedida, não havendo a garantia da efetividade, da continuidade e do cumprimento de desembolsos acordados” (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 18).

Jesus (2013) analisa os efeitos da política do Reuni na graduação da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), no que se refere a ampliação de cursos e número de vagas, no contexto da expansão interiorizada. A autora concluiu apontando que a adesão da UFRB ao Reuni foi incipiente, cujas metas estabelecidas eram muito altas para uma instituição com pouca experiência administrativa, bem como a expansão dos cursos foi limitada devido a estrutura física ser insuficiente.

Deste modo, considera-se pertinente avançar nas discussões sobre o Reuni, não somente no aspecto “qualidade do ensino” ou em “resultados específicos” como única expressão para a expansão da educação superior pela via da interiorização, mas também explorar este programa do ponto de vista da democratização e expansão em nível nacional.

Assim, diante da problematização que envolve a educação superior, a presente pesquisa será norteadada pelo seguinte questionamento: expansão, nesse caso, seria sinônimo de democratização do acesso? Está havendo, de fato, no Brasil, a abertura democrática das instituições superiores de educação no sentido de atender amplamente uma população que vem sendo historicamente excluída desse direito?

Responder a estas perguntas implica na compreensão e no desvelamento dos vários fatores de ordem política, econômica e social que estão expressos no tecido social da sociedade capitalista. Implica no entendimento das reais contradições que embasam as políticas públicas sociais de caráter universal e a nova gestão da educação propalada a partir dos anos 1990.

A opção pelo tema proposto tem sua justificativa em pelo menos três razões: a primeira se refere ao fato de não se encontrar nessas pesquisas estudos dos programas Fies e Prouni que tenham como objeto central de análise a relação direta com o setor privado mercantil e lucrativo, associado a formação de um mercado educacional altamente especulativo e a consolidação de grupos

educacionais privados nacionais e estrangeiros com investimentos na Bolsa de Valores.

A segunda razão está na importância que as políticas de expansão da educação superior têm adquirido na contemporaneidade, sobretudo, na nova gestão pública, instituída no Brasil a partir de 1990.

Assim, é pertinente discutir o desenvolvimento dessas políticas e suas possibilidades de expansão no interior desse modo de produção, seus avanços e retrocessos enquanto fator determinante na produção e distribuição de bens materiais e intelectuais. Busca-se também desvelar as novas significações que a democratização passou a ter no capitalismo contemporâneo, que norteiam documentos oficiais na elaboração e implementação de políticas educacionais no Brasil. A opção por este enfoque e pela sua centralidade no capitalismo contemporâneo fundamenta-se no reconhecimento de que as políticas educacionais para a educação superior, para além de meras respostas políticas, têm potencial de determinação que exercem influência na configuração das demandas e necessidades sociais.

A terceira razão está na possibilidade de trazer novos dados, não somente do ponto de vista estatístico sobre a educação superior pública e privada com fins lucrativos no Brasil, mas também de apresentar um outro perfil que a graduação tem assumido no Brasil nas últimas décadas.

Outrossim, de ajudar na compreensão dos paradoxos entre democratização e privatização na qual este nível de ensino está submetido. Na contextualização do capitalismo contemporâneo esses grupos nacionais e estrangeiros imprimiram uma mudança significativa no perfil da educação superior brasileira, deixando a educação de ser um direito social para tornar-se uma mercadoria.

No que se refere a esta pesquisa, na tentativa de compreender o papel da universidade pública neste cenário de reestruturação produtiva e administrativa, bem como as políticas de expansão, subjacentes a este processo, importa observar que a relevância situa-se na pertinência de um estudo que busca a reflexão do que está posto como irrefutável.

No contexto desta análise está presente a identificação do estado moderno capitalista – campo social conflituoso e contraditório e os atores sociais internos (governos, ministros, sociedade civil) e externos – Organizações Internacionais

(Banco Mundial, FMI) que participam e influenciam o processo de formulação dessas políticas e das arenas de lutas, nos quais foram discutidas e efetuadas negociações, acordos, ajustes que resultaram na implementação de tais programas. É este tipo contraditório de Estado que interessa para compreender as políticas de expansão da educação superior. Trata-se então, daquele formato de Estado que é dotado de obrigações que decisivamente o obriga a exercer regulações sociais por meios de políticas públicas sociais, isto, é, o Estado em ação.

À luz dessas constatações iniciais, se estabelece como linha diretriz desta pesquisa os objetivos que seguem.

OBJETIVO GERAL

Analisar as políticas de expansão da educação superior: Fies, Prouni e Reuni no período de (1990-2015), tendo como referência as orientações teórico-ideológicas da Reforma do Estado brasileiro e sua relação com o setor privado-mercantil e a formação de um mercado educacional lucrativo, a fim de identificar as implicações dessa expansão para o processo de expansão e democratização deste nível de ensino.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objeto de interesse desta pesquisa se constitui na compreensão das políticas de expansão da educação superior, o que impele a analisar:

- a) O papel central desempenhado pelas políticas de expansão – Fies – Lei n. 12.202/2010, Prouni – Lei n. 11.096/2005, Lei n. 12.711/2012 e Reuni – Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, enquanto políticas de igualdade de acesso que, como políticas sociais, objetivam reduzir as desigualdades educacionais, étnicas e raciais, as quais intentam

atingir patamares de igualdade no acesso e permanência na educação superior;

- b) O papel central das reformas universitárias ocorridas no Brasil a partir da década de 1990 que viabilizaram posteriormente sua expansão e as experiências democratizantes, especialmente a partir dos anos 2000.
- c) O papel central das determinações econômicas, políticas, sociais e culturais, que estão na base dos ajustes estruturais expressos nas reformas estatais ocorridas a partir de 1970 encampadas pelos agentes externos – Banco Mundial, FMI, – que influenciam não somente na política econômica, mas também no direcionamento e implementação de políticas sociais de caráter universal, entre elas a educação, imposta pelos países centrais aos países periféricos, entre eles, o Brasil;
- d) O papel central apontado pelos documentos oficiais expedidos pelo Ministério da Educação (MEC), (Censo da Educação Superior, dados estatísticos, gráficos, tabelas) no que se refere ao aumento do número de matrículas em instituições públicas e privadas, seja por meio de reestruturação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES (Reuni), financiamento do fundo público (Fies) ou renúncia fiscal (Prouni), e as implicações desses programas para o processo de democratização da educação superior.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O método que subsidiará esta pesquisa está fundamentado no Materialismo Histórico e Dialético. Os critérios encontrados neste referencial permitem compreender o objeto de estudos em suas múltiplas determinações. Isso porque,

do ponto de vista teórico-metodológico, a lógica dialética pressupõe um movimento que remete o objeto de estudo à sua totalidade histórica e às relações que aí se estabelecem.

Este princípio metodológico é dotado de procedimentos intencionais que acompanham a materialidade dos movimentos, no qual busca captar as mudanças e apreender o processo (movimento) como luta de classe, os quais envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, cujo fim último é o lucro.

Parte-se do princípio de que as políticas sociais, entre elas as educacionais, sempre fizeram parte da história dos sistemas produtivos. Inserida neste campo contraditório, a compreensão das políticas educacionais requer, necessariamente a compreensão da lógica global de seu sistema de produção.

Na obra *O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações*, Maria Ciavatta (2001) destaca as categorias mediação e totalidade como elementos que permitem a compreensão da realidade social, indo além da aparência fenomênica e dos problemas investigados. Em sua concepção, Ciavatta pontua que a realidade é vista sob uma totalidade histórica, socialmente construída e não apenas como um sistema estruturado em si mesmo. Portanto, o conceito de mediação trazido pela autora permite uma visão historicizada do objeto singular em suas determinações mais gerais (universais), ou seja, na sua particularidade histórica, uma vez que os fenômenos isolados não explicam a realidade (CIAVATTA, 2001).

Ao remeter a análise das políticas educacionais pesquisadas nesta tese em sua totalidade, ou seja, no âmbito dos conflitos entre as atribuições do Estado na garantia de uma educação superior pública e de qualidade e o setor privado, vê-se que as estratégias utilizadas para a expansão da educação superior (financiamento do fundo público e isenção fiscal) minam as possibilidades de assegurar a plena igualdade social, confirmando-se o ciclo de reprodução do capital.

Deste modo, este referencial auxilia no estudo e no desvelamento da política educacional, uma vez que busca apreender esse processo, “[...] considerando a correlação de diferentes forças no processo pelo qual se define e se implementa uma política pública” (MASSON, 2012, p. 9). Nas interpretações da autora, uma determinada política educacional,

[...] é um complexo que faz parte de uma totalidade social, por isso é importante o estudo da sua gênese, movimento e contradições. Isso significa que não se pode tratar da política educacional em seu aparente isolamento das outras manifestações sociais. A compreensão dela num dado período histórico pressupõe a compreensão do desenvolvimento do conjunto dessa época. Por isso, a contribuição desta concepção metodológica nas pesquisas sobre políticas educacionais reside na constante busca de um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que possibilitam captar o seu movimento numa totalidade. Nessa abordagem, totalidade significa estabelecer as máximas relações possíveis para o desvelamento do real (MASSON, 2012, p. 9).

Nestes termos, compreender as políticas de expansão da educação superior (Fies, Prouni, Reuni) no capitalismo contemporâneo significa analisá-las como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade. Implica em problematizar o papel do Estado e a sua relação com o setor privado-mercantil, a fim de compreender o conjunto de fatores que perpassam as discussões sobre a expansão e o financiamento da educação superior.

Enquanto instituição social, o Estado exerce uma importante função na contribuição e repasse de verbas para atender e suprir as necessidades sociais coletivas. Esse atendimento é feito via políticas públicas sociais, das quais a educação é uma delas. A contradição desse fenômeno está na oposição entre um Estado que deveria garantir o acesso, permanência e qualidade da educação superior pública, e um Estado mínimo, que prevê a supressão de recursos públicos para o atendimento dos direitos sociais básicos, entre eles a política educacional.

Nesse contexto, a expansão da educação superior está inserida num campo mediado por conflitos de interesses, especialmente quando se refere ao papel do Estado na oferta e financiamento da educação superior, tornando-se um espaço de disputas de interesses públicos e privados (MÉSZÁROS, 2008).

Compreende-se, portanto, que a pesquisa realizada nesta perspectiva permite um enfoque metodológico que aponte as contradições que se consubstancia na construção da política educacional em um contexto marcado por um lado, pela “democratização da educação superior” e, por outro, pela privatização e a mercantilização deste nível de ensino.

Trata-se de pesquisa documental, da qual utilizou-se de fontes primárias, documentos oficiais (Leis, Pareceres, Projetos de Lei, Relatórios de Gestão do Fies, Relatórios de Gastos Tributários do Prouni). São documentos que norteiam a

educação nacional, como, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

A análise foi realizada confrontando os dados de expansão da educação superior pública e privada, a partir de dados estatísticos (gráficos e tabelas), de dados disponibilizados pelo Censos educacionais disponibilizados pelo MEC e pelo INEP, e Grupo Hoper (2012, 2014, 2016), empresa especializada em consultorias e gestão da educação privada no Brasil.

A leitura de livros, artigos em revistas constantes no acervo da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), dissertações e teses referentes ao tema, com levantamento realizado no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) compuseram as fontes secundárias utilizadas para a realização deste estudo.

O objeto de análise desta pesquisa exigiu a exploração de elementos como sociedade capitalista, políticas educacionais, Estado Moderno, educação como mercadoria, relação entre público e privado, privatização, formação de mercados educacionais, da qual se lança mão de referencial teórico disponibilizado nas obras de Azevedo (2005, 2006, 2008, 2015), Banco Mundial (1995, 1997, 2001, 2006, 2007), Chesnais (1996), Cunha (1975, 1995, 1988, 2003, 2004), Marx (1987, 1996), Mézáros (2011), Toussaint (2002), Sguissardi (2006, 2008, 2010, 2014), entre outras que contribuíram de forma relevante para a elaboração deste trabalho.

Para a conclusão desta tese, elegeu-se categorias de análise que foram extraídas do contexto histórico, das políticas e ações implementadas e de seu impacto econômico e social, quais sejam: o Estado Moderno e as políticas públicas; a Reforma do Estado brasileiro e o projeto neoliberal delineando as políticas educacionais; a concepção de educação como mercadoria e seus desdobramentos econômicos e políticos; entre os conceitos de expansão e privatização.

ESTRUTURA DA TESE

Esta tese está dividida em nove seções. Após a Introdução, inicia-se a segunda seção, intitulada *As Eras Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique*

Cardoso que discute, primeiramente, *Fernando Collor de Mello: a Nova Gestão Pública e a Educação Superior*, a qual aborda a reforma da educação superior iniciada por Collor de Mello no interior de uma nova gestão pública. Essa gestão é consubstanciada nas bases de um novo projeto de sociabilidade que impôs às nações periféricas a legitimação dos ideais neoliberais.

Compõe ainda esta seção, *A Era FHC (1995-2002): As reformas neoliberais e suas implicações para a educação superior*, cujo objetivo foi analisar a implementação das políticas de expansão da educação superior durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, e suas relações com o setor privado-mercantil – principal diretriz utilizada pelo governo como justificativa para a “expansão” e “democratização” deste nível de ensino

A terceira seção, denominada: *A Era Lula: expansão e democratização da educação superior*, se propôs a discutir as políticas públicas caracterizadas como “expansão” para a educação superior pública no governo Lula (2003-2010). Propõe-se também discutir sua relação, por um lado, com o conceito de democratização, por outro, sua relação com o setor privado, e as orientações advindas das Organizações Internacionais – Banco Mundial.

Na quarta seção, denominada *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): incentivo ao setor educacional privado-mercantil*, buscou-se explicitar a configuração dessa política de financiamento da educação superior, seu modo de funcionamento e gestão. Objetiva, também, analisar seu processo de expansão, bem como sua relação com o setor privado.

Na quinta seção, sob o título *Programa Universidade para Todos (Prouni)* procurou-se apresentar e analisar a configuração dessa política de financiamento da educação superior em seus aspectos legais e teóricos. Objetiva, também, discutir os aspectos conceituais sobre a renúncia fiscal que envolvem essa política e as implicações que essa renúncia fiscal traz para a sociedade. Outrossim, busca analisar seu processo de expansão, bem como sua relação com o setor privado.

A sexta seção que compõe esta tese está intitulada *Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)*. Apresenta-se e analisa-se a configuração dessa política pública de expansão da educação superior para as universidades federais em seus aspectos legais e teóricos e suas possibilidades de expansão e democratização do ensino.

A sétima seção está sob o título *O Mercado da educação superior no Brasil: Fies e Prouni promovendo a expansão do setor privado-mercantil*, o qual pretende mostrar a “expansão” da educação superior brasileira no contexto da nova estrutura do setor privado-mercantil em seu processo de concentração de capital e financeirização do setor educacional.

A oitava seção desta tese, *Categorias de Análise*, buscou realizar análises para compreender a política implementada para a educação superior a partir dos anos de 1990, tomando como referência quatro categorias centrais de análise que foram extraídas do contexto histórico, das políticas e ações implementadas e de seu impacto econômico e social, quais sejam: o Estado Moderno e as políticas públicas; a Reforma do Estado brasileiro e o projeto neoliberal delineando as políticas educacionais; a concepção de educação como mercadoria e seus desdobramentos econômicos e políticos; entre os conceitos de expansão e privatização.

A nona seção desta tese, *Considerações Finais*, faz a retomada dos objetivos propostos no início desta tese, discutindo os indicativos de expansão, democratização e mercadorização deste nível de ensino e apontar limitações no desenvolvimento deste pesquisa. Buscou-se também apontar questões que merecem ser aprofundadas e consideradas para pesquisas futuras.

2 AS ERAS FERNANDO COLLOR DE MELLO E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

2.1 FERNANDO COLLOR DE MELLO: A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Esta seção se propõe a discutir a reforma da educação superior iniciada por Collor de Mello (1990-1992) no interior de uma Nova Gestão Pública¹. Esse modo de gestão está consubstanciado nas bases de um novo projeto de sociabilidade que impôs às nações periféricas a legitimação dos ideais neoliberais como a única alternativa possível para garantir ao mesmo tempo a estabilidade econômica com justiça social, sem deixar, no entanto, de aumentar os lucros para uma fração da burguesia.

Nesse sentido, compreender a nova gestão da educação adotada pelos governos de cunho neoliberal torna-se imprescindível quando se pretende analisar a reformulação das políticas educacionais implementadas nos países periféricos, em especial a educação superior, uma vez que esta foi justificada pela necessidade de esses países se adequarem à nova ordem mundial e globalizada.

Assim, sob as orientações da Nova Gestão Pública, dado seu enfoque teórico e ideológico, Fernando Collor de Mello iniciou o processo de reforma política e econômica do país como solução para a crise na administração pública.

Na segunda metade da década de 1980, o cenário político e econômico mudou substancialmente: “controlada” a inflação, o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) implantou, embora com dificuldade e sem muito êxito – devido provavelmente à revolta generalizada contra a sua própria política recessiva e

¹ Nova Gestão Pública – New Public Management, inspirada no modelo britânico, que pode ser definida como um tipo de gestão que busca estabelecer novas formas de relacionamento entre governo e setor privado. Os principais pontos da Nova Gestão Pública (NPM) são a adaptação e a migração dos conhecimentos gerenciais e administrativos desenvolvidos no setor privado para o setor público, pressupondo a diminuição do Estado e, conseqüentemente, uma crescente competição entre ambas as esferas e o aumento da eficiência do setor privado. Alguns elementos caracterizam a Nova Gestão Pública, como, por exemplo, a utilização de recursos públicos e privados, isto é, a instituição de parcerias formais e informais entre o setor público e o privado, tornando, assim, a utilização híbrida e simultânea desses recursos (PIERANTI; RODRIGUES; PECCI, 2007).

agravada por sua minoria no Congresso Nacional –, um amplo programa de ajustes e reformas estruturais (BOITO JUNIOR, 1999).

A burguesia brasileira esperava por uma nova via de desenvolvimento econômico a partir da inserção do país no mercado internacional e pela substituição do modelo desenvolvimentista por novos padrões de acumulação, reivindicando o fim da intervenção estatal no mercado interno e a desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas. Sua candidatura conseguiu reunir os interesses das diversas frações da burguesia. Collor soube juntar o apoio dos “de cima” com a simpatia que ela conseguira entre os “de baixo”. As pesquisas de intenção de voto apontavam que a maioria dos eleitores dos estratos de renda mais baixa pretendia votar em Collor (BOITO JUNIOR, 1999, p. 119).

As medidas para superação da crise fiscal e a recuperação da capacidade de investimento do país e da competitividade da produção brasileira no mercado internacional tiveram início no Plano de Reconstrução Nacional. Esse plano defendia a reestruturação da economia pela via da competitividade, que englobava os setores industrial, agrícola, infraestrutura, ciência e tecnologia, educação, capital estrangeiro, meio ambiente, relações entre capital e trabalho e o padrão de financiamento.

Quanto ao “resgate da dívida social”, o Plano de governo de Collor defendia o combate à pobreza, seguridade social e a questão regional, bem como as expectativas do Brasil no cenário internacional (VILLA, 2016, p. 100).

Sob a influência das organizações internacionais, da segunda metade da década de 1980 até 1994, o processo de abertura comercial da economia brasileira, iniciado pelo governo de José Sarney, sofreu grande impacto, tendo sua trajetória acelerada com Collor de Mello.

Com seu arrojado projeto de privatização Collor desbancou o projeto que havia imperado no país dos anos 1930 aos 1980, inserindo as políticas neoliberais e privatistas a serem seguidas pelo país nos anos seguintes (MELLO, 2004). O discurso agora era sobre o “[...] congelamento de preços e salários, privatização das empresas públicas, abertura da economia para o mundo, rompendo a concepção autárquica do último meio século” (VILLA, 2016, p. 15).

Inicialmente, a privatização dos serviços públicos, especialmente os serviços ligados diretamente à esfera produtiva, se constituiu como estratégia político-

econômica para superação da crise fiscal do Estado, a qual abriria caminho para o recebimento de recursos financeiros para o financiamento de políticas focalizadas para grupos populacionais mais vulneráveis.

Portanto, era necessário fortalecer ainda mais as parcerias com os setores privados, oferecendo aos investidores ambiente seguro e favorável por meio de regras claras que protegessem e correspondessem às legítimas expectativas dos investidores, até naquele momento insatisfeitos com as garantias do modelo de Estado vigente.

O acordo de estabilização econômica assinado pelo FMI para o Brasil era considerado essencial para Collor, “que poderia sacar US\$ 3,6 bilhões”, tendo em vista a necessidade de crescimento do país. A contrapartida seria a de que “no receituário do FMI, o governo teria de cortar US\$ 20 bilhões do orçamento nos próximos dois anos” (VILLA, 2016, p. 124).

Para isso, as primeiras ações da nova administração continham

[...] cinco medidas provisórias e quatro decretos. O governo colocou à venda 10.760 imóveis funcionais, entre casas, apartamentos e chácaras — os imóveis foram anunciados em enormes placas com os dizeres: ‘Vendem-se casas impopulares’. E preparou as condições para a venda de imóveis oficiais. Também pôs à venda milhares de carros e dezenas de aviões. Os leilões dos veículos foram centralizados em grandes pátios e anunciados em placas: **‘Acompanhe o fim da mordomia no nosso país.’** Carro oficial só para o presidente, vice e ministros. Altos funcionários chegaram a se deslocar em Brasília utilizando kombis. O uso de veículos oficiais e as viagens internacionais foram limitados. A Previdência Social deveria vender milhares de imóveis — estimava-se, pois não havia um registro preciso, em 14 mil — entre prédios, terrenos, casas e apartamentos. De uma só penada, extinguiram-se dezenas de órgãos. Foram cortados 4 mil cargos de confiança. Falou-se que 10 mil funcionários públicos seriam demitidos. O governo reduziu os ministérios de 23 para doze — criando oito secretarias ligadas diretamente à Presidência da República (VILLA, 2016, p. 23, grifo do autor).

A partir de uma intensa campanha, deu início ao processo de privatização das empresas estatais e as instituições públicas. Justificada pela pouca eficiência e alto custo para o governo, seu discurso era pela transferência do controle das empresas estatais para o setor privado iniciando um processo de privatização

Uma das primeiras privatizações que Collor fez foi a Usiminas, uma das maiores siderúrgicas do Brasil. Para Villa (2016, p. 39), seria a primeira grande estatal que Collor pretendia privatizar de um lote de 70 empresas. Para o presidente

do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e responsável pelo Programa Nacional de Desestatização

[...] além do objetivo principal que é a reforma do Estado, a privatização tem outras motivações econômicas importantes. São elas: reduzir o endividamento interno e externo do governo — o que não deve ser confundido com ajuste fiscal — e fazer com que a economia passe a operar segundo padrões de produtividade e de eficiência mais elevados (MODIANO, 1991, p. 45).

As privatizações continuaram sendo feitas, apesar de resistências de alguns parlamentares. Itamar Franco posicionou-se contra a privatização da Usiminas, alegando que não seria bom para o Estado de Minas Gerais. Ernesto Weber, presidente da Petrobrás, também foi contra a privatização. Eduardo Teixeira, que ocupara brevemente o Ministério da Infraestrutura, também posicionou-se contra a privatização da Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene). (VILLA, 2016). Apesar dos contrários a tantas privatizações,

O programa foi ampliado. A Embraer estava para entrar no programa de desestatização. A Companhia Siderúrgica Nacional também deveria ser privatizada, assim como a Companhia Siderúrgica de Tubarão e a Copesul. [...] ‘as privatizações da Usiminas, Usimec, Celma, Mafersa e Cosinor renderam ao governo o resgate de US\$ 1,7 bilhão — o que representa 0,5% do PIB em títulos da dívida interna e externa’. (VILLA, 2016, p. 140).

Collor de Mello editou Leis que buscavam a desestatização do país, cuja ideia era ampliar a atuação do setor privado, inclusive a privatização da educação superior. Para isso, lançou mão de venda de empresas públicas, permitindo que grupos de interesses nacionais e internacionais, empreiteiras de obras públicas e outros comesçassem a estabelecer relações diretas e privilegiadas com setores da administração direta, ou com empresas estatais, das quais dependiam de alguma forma (MARTINS, 1997).

A reformulação da educação superior brasileira conduzida por Collor de Mello estava inserida no movimento de reordenamento político e econômico do país, num movimento de permanências e inovações, a partir de uma “reforma universitária consentida”, realizada pelo regime militar burguês (FERNANDES, 1975, p. 201).

No campo educacional, a gestão de Collor ficou marcada por ações tópicas, especialmente em seu primeiro ano de governo. Limitou-se tão somente a declarações de planos ou programas. Seu primeiro plano oficial de governo a qual explicitava a política educacional foi o *Programa Setorial de Ação* (1991-1995), que tinha como fundamento a eficiência e a competitividade da educação.

Outro documento implementado por Collor para a educação foi lançado em fevereiro de 1991, intitulado “Brasil, um projeto de Reconstrução Nacional”. No que diz respeito à educação superior, uma das prioridades e inovações referia-se à Autonomia da Universidade, provocando um processo de desregulamentação. O documento destacava

[...] a implantação da autonomia universitária por meio de um processo de desregulamentação [...], obtenção de maior eficiência no ensino superior universitário federal, por meio de um profundo ajustamento curricular e da consequente adequação das carreiras profissionalizantes aos padrões emergentes de produção e utilização de ciência e tecnologia, [...] obtenção de maior eficiência na gestão das universidades federais, instituindo um novo sistema de alocação de recursos financeiros articulado à avaliação de desempenho, para incentivar ganhos de produtividade e de qualidade no ensino; incentivo à integração da pesquisa com a extensão, estímulo às universidades a buscarem recursos extra orçamentários para complementar seus orçamentos de pesquisa, sobretudo junto às empresas, [...] discussão da gratuidade indiscriminada do ensino público de graduação e da dimensão da oferta de vagas pelo Governo Federal (COLLOR, 2008, p. 78).

No que tange à educação superior, tanto o Programa Setorial de Ação (1991-1995), como a proposta de *Uma política para o Ensino Superior* e o *Modelo de Financiamento para as IFES* possuíam os mesmos princípios de modernização e adequação da educação superior aos imperativos da economia mundial e globalizada.

Collor defendia em seu discurso oficial que se deveria promover a ampliação de vagas nas instituições públicas. Todavia, o que se viu desde o início de seu governo foi o favorecimento do setor privado no ensino. Para Corbucci (2002), no entanto,

O que mais chamava a atenção das organizações sociais era o fato de o governo exortar as universidades à participação, porém, sem viabilizar os canais e meios necessários à sua consecução. Ao mesmo tempo em que apontava o setor privado como fonte de financiamento das IFES, não criava mecanismos legais que viabilizassem essa captação de recursos.

Além disso, essa política implicava na percepção do MD, ²perda da autonomia universitária, uma vez que a pesquisa não mais seria determinada pelos problemas sociais, mas pelos estritos interesses do mercado (CORBUCCI, 2002, p. 11).

A lógica intrínseca constante nesses documentos era a de compartilhar responsabilidades iguais entre governo, sociedade civil e o setor privado, com ênfase para este último, reforçando a ideia de que a articulação com o setor empresarial traria ganhos ao país, se beneficiado, com isso, da infraestrutura econômica, tecnológica e educacional ofertada pelas empresas (YANAGUITA, 1990).

Na primeira metade da década de 1990, a retórica da modernização do país defendida por Fernando Collor de Mello, fez com que as instituições de educação superior se responsabilizassem pela formação de recursos humanos, cuja demanda vinha de um mercado que ascendia diante da inserção do país na economia internacional. Nesta visão, seria de responsabilidade das instituições de educação superior “[...] a formação de recursos humanos demandados por um mercado, cada dia mais competitivo, que se forjava a partir da almejada inserção do Brasil no chamado Primeiro Mundo (CORBUCCI, 2004, p. 679).

A agenda de governo do Presidente Fernando Collor de Mello teve como pressuposto que a educação superior brasileira apresentava significativas distorções que vinham desde a década de 1960: i) formação de profissionais não voltada para a geração de riquezas; ii) pequena formação na área de ciências exatas; e (iii) gasto excessivo com o ensino superior em detrimento dos demais níveis de ensino (CORBUCCI, 2000).

A fragmentação das fontes de financiamento e a baixa institucionalização da pesquisa e da pós-graduação também contribuíram para que as distorções se mantivessem. Várias ações foram empreendidas com vistas a remover os obstáculos, tanto para o setor público, mas, principalmente para o setor privado.

Importantes ações para reformulação da educação superior realizadas pelo governo Collor merecem destaque: a primeira ação foi o documento intitulado *Abertura da Economia Brasileira e Modernização das Universidades*, o qual tinha como proposta destinar um percentual fixo do orçamento geral da União para as

² Movimento Docente.

universidades federais. Este percentual seria para custear o pagamento dos salários, custeio e novos investimentos, alterando os artigos 206 e 207 da Constituição Federal, implicando mudanças significativas em relação à autonomia universitária (LIMA, 2006).

Outro aspecto que marcou a política educacional de Collor de Mello foi seu relacionamento divergente com o Conselho Federal de Educação, órgão responsável pelo reconhecimento e credenciamento de cursos. As divergências ocorriam devido ao amplo apoio e favorecimento da expansão da educação privada pelo presidente (CUNHA, 2003).

A dinâmica para a constituição de novos estabelecimentos de ensino, constantes no Plano de governo de Collor (1990-1992), exigia a tomada de novas medidas pelo Conselho Federal de Educação (CFE) a fim de acelerar os procedimentos vigentes até então para a autorização de novos cursos na educação superior. Assim, o Conselho aprovou em novembro de 1992 o anteprojeto n. 359 de 1991 que fixava as normas para autorização de funcionamento de instituições isoladas de educação superior.

Ao fazer isso, o CFE não somente atendia as exigências legais de simplificação e harmonização dos procedimentos de tramitação dos processos entre os vários órgãos envolvidos, como também adaptava-se às novas legislações pertinentes nesse processo, fomentando a criação de elementos mediadores no acompanhamento e avaliação dos projetos dos novos cursos (CORBUCCI et al., 2009).

Os argumentos do CFE contra o desenfreado processo de abertura de cursos estava assentado na preocupação com a manutenção da qualidade do ensino ofertado, uma vez que demandaria mais tempo para fiscalização e acompanhamento dos dados apresentados pelas instituições proponentes (CORBUCCI et al., 2009).

Contrariando os argumentos do CFE para manter o mesmo fluxo de autorizações de cursos, Collor fez com que fosse aprovado pela Câmara de Planejamento do CFE o Parecer n. 518/1992 que fixava normas para a autorização de cursos e aumento de vagas na educação superior.

Seu discurso em defesa do Parecer foi o de que o setor privado já era suficientemente dotado de competência e responsabilidade para garantir um

serviço de qualidade, e que a própria dinâmica do mercado se encarregaria de eliminar os que não se enquadrassem nos padrões de qualidade (CORBUCCI et al., 2009). Para os autores,

[...] foi justamente no período 1990-1992 que se registrou redução das matrículas na educação superior e, em particular, no setor privado. Em parte, este fato pode ser explicado pelo arrocho salarial promovido neste período, bem como pelo confisco da poupança e de depósitos bancários da classe média brasileira (CORBUCCI et al., 2009, p. 58).

Criado pela LDB de 1961, o CFE fora uma instância que tinha um peso decisivo no sistema da educação superior, atraindo a atenção dos empresários de plantão para a ocupação – mediante representantes – dos seus postos estratégicos, posto que lhe era legalmente atribuído determinar bolsas de estudo e financiamento para os graus de ensino e financiar estabelecimentos mantidos em estados, municípios e particulares, além de autorizações para a abertura, reconhecimento e credenciamento de cursos e novas instituições. A maioria dos conselheiros estava ligada ao setor privado:

[...] na passagem das condições facilitadoras da emergência do processo de privatização para a sua efetiva implantação, o Conselho Federal de Educação tornar-se-ia um vetor de fundamental importância. Este organismo foi consideravelmente reforçado pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, quando deixou de ser um simples órgão de assessoramento sobre questões educacionais e passou a deliberar sobre determinados assuntos como a abertura e o funcionamento de instituição de ensino superior. O Ministro da Educação ficava de certa forma submetido àquela entidade, uma vez que deveria homologar as decisões aprovadas pelo CFE [...] na escolha dos conselheiros, segundo aquela legislação, o presidente da república deveria garantir uma 'adequada representação' do ensino público e do ensino particular. A partir daí, o que se presenciou foi que vários dos futuros membros daquele organismo seriam defensores dos interesses privatistas e, num momento mais recente, passariam a ser adeptos da introdução do ensino pago nas instituições públicas (MARTINS, 1989, p. 36).

Com isso não tardou a cobiça pelos “empresários do ensino”, que, protegidos pela organização político-econômica do Regime autoritário, comporiam quando não a maioria, a totalidade do Conselho Federal de Educação – responsável pela autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições (CUNHA, 2003).

A literatura sobre a história do desenvolvimento da educação superior brasileira aponta que o Conselho Federal de Educação funcionou, na maior parte de sua longa história, como uma arena onde os interesses privados prevaleceram, permitindo o crescimento e consolidação do maior setor de educação superior privado da América Latina.

O processo intensificado de privatização da educação superior, de importantes empresas estatais, do processo de desnacionalização do parque industrial brasileiro, o confisco da poupança, entre outros fatores, levou Collor de Mello ao processo de impeachment pelo Congresso Nacional, sendo substituído por Itamar Franco. Logo, seu ousado programa de desestatização foi oportunamente freado pelas forças sindicais (MELLO, 2004).

2.2 ITAMAR FRANCO E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB)

Itamar Franco, vice-presidente, assume o lugar de Collor, mas não com a mesma força política, promovendo uma breve trégua na implementação das reformas propugnadas pelo seu antecessor. Na educação superior, o crescimento das matrículas entre 1992 e 1994 foi de 9,7% nas redes públicas e de apenas 7,1% no setor privado.

Cauteloso quanto à ideia de abertura total da economia ao capital internacional no que tange aos outros setores da sociedade, Itamar Franco inibiu, ainda que parcialmente, a propagação do processo de privatização e desnacionalização do parque produtivo (OLIVEIRA, 1999).

O início da década de 1990 foi permeado por várias discussões sobre a reforma da educação superior. Entre as questões centrais da reforma estava a implementação de um programa de avaliação para cursos de graduação e a aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Os documentos *As Diretrizes de Ação Governamental, de 1993*, o *Programa de Ação Governamental* e *MEC voltam a ter planos para a educação*, denotam uma concepção de educação superior não diferente daquela proposta por Collor, mas

fundamentada num plano de adequação do país à dimensão econômica. Para Corbucci,

O Programa de Ação Governamental visava à consolidação e à ampliação das propostas apresentadas nas Diretrizes. O governo se utilizou, naquele documento, do argumento de que pouco poderia fazer para alterar as condições de financiamento da educação, e que sua única alternativa seria a retomada do crescimento econômico. Isso implicaria, entre outras coisas, descentralização de várias políticas sociais e incentivo à participação da iniciativa privada em investimentos de infraestrutura econômica. O documento MEC volta a ter planos para a educação, pouco acrescenta em termos de proposições de fundo sobre as políticas governamentais para o setor. Um destaque fica por conta do reconhecimento de que o sistema implantado pelo acordo MEC-USAID estaria defasado, visto que não mais atenderia às demandas da educação brasileira (CORBUCCI, 2002, p. 10).

Diante deste quadro, a educação superior durante a gestão do governo Itamar Franco assumiu a condição de “[...] poderoso instrumento de promoção social, tendo como objetivo a preparação do país para um novo paradigma de desenvolvimento” (CORBUCCI, 2000, p. 10).

Em sintonia com os encaminhamentos políticos e econômicos das agências internacionais para o Brasil, no início da década de 1990, Itamar Franco dá sequência no processo de reforma, com a elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos*, em atendimento às diretrizes da *Conferência Mundial de Educação para Todos*, organizada pela UNESCO, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial, ocorrida em março de 1990, em Jomtien – Tailândia.

Nesta Conferência, os nove países mais populosos do mundo – entre eles o Brasil, reiteravam, entre outras questões, as dificuldades dos países em cumprir as metas traçadas, sobretudo devido ao comprometimento de suas finanças com a dívida externa. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1993).

De acordo com Pinto (2002, p. 110), mesmo com o apelo dos países em desenvolvimento sobre a política econômica do país, inaugurava-se naquele momento uma política patrocinada pelo Banco Mundial, [...] de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação”, cujas

consequências foram observadas, sobremaneira, pelo seu sucessor. Diante do reordenamento da economia mundial, o slogan, “educação para todos”, vai marcar o início da década de 1990, traduzida por uma nova conjuntura política e econômica.

As mobilizações em prol da educação ganham espaço nesse período, sobretudo em função dos acordos realizados na Declaração de Jomtien e na Declaração de Nova Délhi, no qual o Estado deveria compartilhar suas responsabilidades sobre o setor com a sociedade, “[...] uma diretriz que apelava não somente à participação, mas abria prerrogativa à futura privatização do setor” (PADILHA, 2016, p. 89).

Na reformulação da educação superior, uma das pautas da reforma estava na implantação de um sistema de avaliação, cuja a preocupação maior se referia às questões de eficiência e produtividade, modelo já implantado em alguns países europeus, sob a alegação de que o repasse de verbas para as universidades não poderia ocorrer automaticamente, sem uma verificação de desempenho.

No ano de 1993-1994, Itamar Franco implementou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), abrangendo universidades públicas e particulares. Proposto pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), o PAIUB foi realizado em parceria entre a Secretaria de Ensino Superior (SESu/MEC, representantes da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) e das associações nacionais de pró-reitores (Graduação, Pesquisa e Pós-graduação, Extensão, Planejamento e Administração). Tinha como objetivo estimular e promovendo uma cultura de avaliação no interior das instituições (BRASIL, W., 2003, p. 24).

Era de responsabilidade do MEC articular, viabilizar e financiar a avaliação da educação superior, estimulando a adesão voluntária das instituições a esta prática avaliativa. O PAIUB fazia a defesa de um processo de avaliação a qual deveria atender a uma tripla exigência da universidade contemporânea: “1) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; 2) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária, 3) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade” (GOUVEIA, 2005, p.109). Articulado à busca

de qualidade, o PAIUB se assemelhava a uma perspectiva regulatória de avaliação onde, por um lado, verificava o desempenho de alunos, professores, técnicos e administradores e, por outro, os parâmetros de qualificação das instituições.

Para José Dias Sobrinho (2003), a avaliação tem função central nas reformas do Estado, da sociedade e da educação superior que estão sendo empreendidas. De acordo com o autor,

A avaliação tem centralidade nas transformações em geral, e de modo particular nas mudanças da educação. [...] também têm centralidade na modernização do Estado e da economia. Não há nenhum Estado moderno que abra mão das reformas, não há nenhuma reforma importante do Estado que não tenha como fundamental a transformação da educação superior, não há reforma consistente da educação superior que não tenha em seu centro a avaliação (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 98).

Em análise sobre o processo de avaliação realizado pelo PAIUB, um dos fatores a serem destacados, é a relação do PAIUB com a proposta de gestão do MEC, donde se pode perceber que uma das características da gestão foi o estabelecimento do diálogo entre o governo e as universidades, o que levou o processo avaliativo a se desenvolver de forma mais autônoma e mais acadêmica.

Contudo, mesmo o PAIUB tendo significado um avanço em relação à política de avaliação que posteriormente seria implementada por FHC, o mesmo estava em sintonia com as demais políticas implementadas por Itamar Franco, orientadas pela lógica de inovação e mudança que permeava as universidades públicas brasileiras.

O governo de Itamar Franco também foi marcado pela elaboração do Plano Real, sob o auxílio de Fernando Henrique Cardoso que na época ocupava o cargo de Ministro da Economia. O Plano Real tinha como objetivo conter a inflação a partir do corte de gastos supérfluos do Estado, para isso recorreu-se à privatização de várias empresas. Outras medidas de contenção de gastos foi a diminuição do consumo pela população e aumento da taxa de juros.

Portanto, é no interior deste contexto que está inserida a reforma da educação superior realizada no Brasil nos anos 1990. Com o processo de redemocratização do país e a abertura econômica, os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994), num movimento de permanências e inovações e, guardando semelhanças com a reforma universitária realizada pelo regime militar, iniciaram as reformas de ajuste estrutural para o país

sob as coordenadas das organizações Internacionais, que impulsionaram as reformas nos países periféricos adotando como base os princípios neoliberais.

No governo de Fernando Henrique Cardoso esta política encontrará uma nova dinâmica, não de mudança ou ruptura, mas um projeto hegemônico, ancorado nos acordos e nas alianças que a burguesia brasileira vai estabelecer a fim de manter e defender seus privilégios e interesses econômicos e políticos.

Entre as diretrizes da reforma estava a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e o pagamento da dívida interna. A educação pública, em especial a educação superior, foi vista como motor do crescimento econômico e não ficou de fora dos ajustes implementados pelos governos, sofrendo grandes modificações na legislação e se adequando às transformações do capital.

No que se refere ao Conselho Federal de Educação, em virtude das denúncias que vinha sofrendo, o mesmo foi dissolvido pelo governo de Itamar Franco – Presidente interino –, sendo substituído pelo Conselho Nacional de Educação, criado em 24 de novembro de 1995, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, por meio da Lei n. 9.131/95.

A decisão do governo federal de extinguir o então CFE, em 1994, e de instituir em seu lugar o Conselho Nacional de Educação foi crucial para que pudesse ser implementado o modelo de expansão posteriormente adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (CORBUCCI, et al., 2009).

O Conselho Nacional de Educação possuía algumas atribuições semelhantes às do extinto CFE. Era de sua responsabilidade dar a palavra final no que diz respeito ao reconhecimento de cursos, à criação de instituições de ensino superior e ao credenciamento e credenciamento periódico das universidades³. As principais novidades são a forma de indicação e composição do conselho, diminuindo em tese o poder das corporações, a criação de duas câmaras (a da educação básica e a da educação superior) e, principalmente, a periodicidade definida dos credenciamentos das instituições e do reconhecimento dos cursos, realizados mediante processos avaliativos (CUNHA, 2003).

³ Parte das atribuições do Conselho Nacional de Educação foi modificada pelo Decreto 5773/2006, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Luiz Antônio Cunha ao discutir as ligações dos proprietários de faculdades privadas com os valores do regime militar, chama a atenção para as “alianças ocultas” com os quadros dirigentes do poder estatal na época, propiciando condições para a presença de muitos dos seus prepostos como conselheiros.

As manobras políticas para composição do novo conselho não mudaram, e com a formação do Conselho Nacional de Educação não foi diferente. A estreita relação existente entre os interesses políticos por parte da iniciativa privada deram largo espaço para que cada vez mais os representantes de escolas particulares, faculdades e instituições privadas galgassem cadeiras nos conselhos de educação e, conseqüentemente, legislar em favor próprio. O resultado não poderia ser outro: impulsionados pela demanda de vagas, pela retração na expansão da educação pública e, principalmente, pelas condições facilitadoras na Legislação, as instituições de educação superior privada tiveram suas cifras multiplicadas, e cresceram em tamanho, ingressando, mais atualmente, no rentável mundo das franquias (CUNHA, 2003).

Assim, a criação de conselhos mostrou-se favorável às privatizações. Os membros da Câmara de Educação Superior, que por algum tempo se mostraram interessados na defesa da educação pública, logo foram vencidos pelos meandros das intermediações de recursos do governo às instituições privadas⁴ (CUNHA, 2003).

Em debate realizado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, em 20 de setembro de 1996, com os pesquisadores Maria Hermínia Tavares de Almeida, Antônio Carlos Ronca, Eunice Durham, Luiz Antônio Cunha e Maria Cristina de

⁴ [...] na primeira composição do CNE, isto é, a do início de 1996, seus membros foram indicados em dois turnos por entidades de finalidade científica, cultural e sindical. A análise da primeira fornada de conselheiros, nomeados todos entre os indicados pelas entidades consultadas, mostra que eram em número significativo (ainda que não majoritário) os que se orientavam pela defesa do ensino público, algo inédito nessa instância do Estado, na qual prevaleceu a intermediação de recursos do governo para as instituições privadas e a legislação em causa própria. Mas esse mecanismo de captação de indicações, [...] mostrou-se permeável ao privatismo [...] A guinada privatista na Câmara de Educação Superior do CNE tem uma explicação: a necessidade de manter uma base parlamentar garantidora dos votos capazes de aprovar os projetos do governo levou o presidente a trocar votos no Congresso por nomeações para postos no Poder Executivo, inclusive no CNE – e foram os grupos privatistas que se beneficiaram nessa barganha.[...] Ao termo do longo Governo FHC, a Câmara de Educação Superior do CNE tornou-se tão desmoralizada quanto todo o CFE ao fim do curto mandato de Itamar Franco (CUNHA, 2003, p. 48).

Moraes, sobre a crise à reforma do sistema universitário brasileiro, Luiz Antônio Cunha se manifesta:

[...] o Estado, mais do que facilitá-la, a induziu. Nos anos 60, o Conselho Federal de Educação era a principal instância de favorecimento do crescimento do setor privado de ensino. Era aí que se fazia a representação direta dos interesses privados mais rasteiros. O Conselho mudava a legislação de modo a facilitar a multiplicação dos cursos com maior mercado. Já os representantes dos empresários do ensino no MEC eram nomeados pelo presidente da República, e alguns ainda continuam por lá, em postos muito elevados. Do meu ponto de vista, tudo isso fez parte de uma política deliberada de privatização do ensino (ALMEIDA et al., 1996, p. 160).

Pode-se observar que, historicamente, a tradição autoritária e privatista estava presente na formação dos órgãos deliberativos da educação superior. O processo de reforma da educação superior no Brasil iniciada nos anos 1990 encontrou suas bases no paradigma de reforma concebido ainda na década de 1980, o qual é possível ver, nos tempos atuais, a continuidade dessas propostas, devendo ser compreendidas como resultados da permanência de quadros de dirigentes e de técnicos, a exemplo dos governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (CUNHA, 2003, p. 40).

2.3 A ERA FHC (1995-2002): AS REFORMAS NEOLIBERAIS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

“Avança Brasil”
(Slogan de campanha do governo FHC).

A partir dos anos 1990, vários países da América Latina, entre eles o Brasil iniciaram um processo de reforma nas estruturas e no aparato de funcionamento do Estado, os quais, orientados pelo Consenso de Washington⁵ (1989), passaram

⁵ CONSENSO DE WASHINGTON. Conjunto de trabalhos e resultado de reuniões de economistas do FMI, do Bird e do Tesouro dos Estados Unidos realizadas em Washington D.C. no início dos anos 90. Dessas reuniões surgiram recomendações dos países desenvolvidos para que os demais, especialmente aqueles em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura de seus mercados e o “Estado Mínimo”, isto é, um Estado com um mínimo de atribuições (privatizando as atividades produtivas) e, portanto, com um mínimo de despesas como forma de solucionar os

a seguir uma série de recomendações econômicas que funcionaram como instrumento de pressão internacional para a adoção dos ideais neoliberais, principalmente para os países subdesenvolvidos.

Assim, instrumentalizado pelas Organizações Internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), Fernando Henrique Cardoso implementou a reforma na legislação educacional apoiado na teoria do capital humano⁶ e na privatização, justificando que por meio dela (privatização) haveria ampliação da oferta de vagas na educação superior, tão importante para o desenvolvimento do país naquele momento.

Deste modo, a partir da compreensão das reformas neoliberais na legislação educacional, esta seção tem como objetivo analisar a implementação das políticas de expansão da educação superior durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso e suas relações com o setor privado-mercantil, principal diretriz utilizada pelo governo como justificativa para a “expansão” e “democratização” deste nível de ensino. Questiona-se portanto, o caráter dessa democratização e o

problemas relacionados com a crise fiscal: inflação intensa, déficits em conta corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição da renda funcional e regional. O resultado mais importante dessas políticas (pelo menos no que se refere à América Latina) tem sido o êxito no combate à inflação nos países em que, durante os anos 80 e mesmo no início dos anos 90, ela atingia níveis intoleráveis. Além disso, o livre funcionamento dos mercados, com a eliminação de regulamentações e intervenções governamentais, também tem sido uma das molas- mestras dessas recomendações. Embora os países que seguiram tal receituário tenham sido bem-sucedidos no combate à inflação, no plano social as consequências foram desalentadoras: um misto de desemprego, recessão e baixos salários, conjugado com um crescimento econômico insuficiente, revela a outra face dessa moeda. Na medida em que alguns países, como a China, por exemplo, têm combinado inflação baixa com crescimento econômico acelerado sem ter seguido a cartilha do Consenso de Washington, alguns autores vêm criticando, ultimamente, a rigidez dessas políticas e tentando encontrar alternativas de tal forma a combinar um vigoroso combate à inflação com o progresso econômico e social dos países em desenvolvimento. Esta última tendência vem sendo denominada Pós-Consenso de Washington (SANDRONI, 1999, p. 123).

⁶ CAPITAL HUMANO. Conjunto dos investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população. O índice de crescimento do capital humano é considerado um dos indicadores do desenvolvimento econômico. O termo é usado também para designar as aptidões e habilidades pessoais que permitem ao indivíduo auferir uma renda. Esse capital deriva de aptidões naturais ou adquiridas no processo de aprendizagem. Nesse sentido, o conceito de capital humano corresponde ao de capacidade de trabalho (SANDRONI, 1999, p. 80). Para o estudo da Teoria do capital humano: obras de Theodore Schultz, O valor econômico da educação (1963) e O capital humano – investimentos em educação e pesquisa (1971); Frederick H. Harbison e Charles A. Myers, Educação, mão-de-obra e crescimento econômico (1965). No Brasil, destaca-se Cláudio de Moura Castro, Educação, educabilidade e desenvolvimento econômico (1976). Para uma crítica à teoria do capital humano: obras de José Oliveira Arapiraca, A USAID e a educação brasileira (1982); Gaudêncio Frigotto, Educação e capitalismo real (1995), Wagner Rossi, Capitalismo e educação: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista (1978).

modelo de educação superior que foram sendo estruturados e consolidados no Brasil a partir dos anos 1990, quando se elegeu o mercado como princípio orientador.

Dada a abrangência e importância para a história política e econômica da nação brasileira, os oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso podem ser caracterizados como uma era, “a era FHC”. Destacou-se pela implementação do Plano Real, o que lhe garantiu sua reeleição por mais quatro anos e, principalmente, pela gigantesca reforma do Estado promovida na Legislação brasileira e em todos os seus ministérios, cujas marcas foram as reformas administrativa e financeira que impulsionaram mudanças profundas no cenário político, econômico e educacional do país, mudando seu perfil no cenário internacional.

Este ciclo de reformas teve início com o breve mandato de seus antecessores Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), já mencionados anteriormente e fundamentais para a compreensão do período em questão, pois no governo Collor e Itamar Franco o Brasil foi signatário de várias conferências e acordos internacionais, os quais definiram o rumo político, econômico e educacional do Brasil. Contudo, pode-se afirmar que Collor e Itamar apenas prepararam o terreno, diga-se de passagem, um terreno fértil para que FHC, a partir de 1995, consolidasse as políticas neoliberais.

Fernando Henrique Cardoso, apesar de ser o exemplo mais concreto dos três primeiros governos neoliberais brasileiros, travou uma gigantesca e complexa batalha que se arrastou por mais de dois anos, a fim de aprovar reformas na previdência e na administração pública. A privatização de serviços, como, por exemplo, eletricidade, água e telefonia, já consolidada em vários países da América Latina, tinha apenas iniciado no Brasil (BOITO JUNIOR, 1999).

As novas formas de relacionamento empreendidas por FHC nesse período, nomeadas por ele de *anéis burocráticos*⁷, impulsionaram uma parceria nova e irreversível no que tange aos interesses públicos e privados, ultrapassando os limites das práticas convencionais de *lobby*⁸ (MARTINS, 1997).

⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49. Número 1. Jan-Mar, 1998c.

⁸ Termo em inglês que significa, literalmente, “vestíbulo” ou “ante-sala”, mas que se refere a pessoa ou grupo organizado para procurar influenciar procedimentos e atos dos poderes públicos como

A expressão jurídico legal do processo de remodelação do Estado foi materializada, tendo como referência o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, contida nos Cadernos da Reforma do Estado (13 volumes), por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado por FHC. (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Diante da missão de dar um novo rumo ao país, Bresser Pereira e os assessores de Fernando Henrique Cardoso elaboraram o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, do qual se constituiu todo um consenso favorável, tendo como parceiras as elites políticas e econômicas do país. O Plano teve seus desdobramentos em vários programas reformistas, cuja base era a redução do tamanho e das funções do Estado, sendo estas, delegadas ao setor privado, à terceirização e a publicização, com o aperfeiçoamento da democracia representativa e a expansão do controle social (BRESSER-PEREIRA, 1997).

O plano de reforma foi estrategicamente traçado em estreita sintonia com as políticas econômicas e sociais, desenhadas pelas grandes organizações financeiras internacionais. As orientações do BM e FMI para o reordenamento do Estado no sentido de superar a crise e renovar sua capacidade de regulação e retorno à governança exigiram o empreendimento de ações que garantissem um desenvolvimento sustentável, com vistas a redução da pobreza via estímulo ao livre mercado. Tal empreendimento exigiria a revitalização da capacidade institucional e a eliminação dos obstáculos às mudanças pretendidas (HERMIDA, 2006).

A primeira reforma se deu no Poder Executivo, que conseguiu aprovar no Congresso Nacional um capítulo da ordem econômica, a qual eliminava os mecanismos de reserva de mercado, de protecionismo e do monopólio do Estado

o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Esta atividade desenvolveu-se particularmente no Legislativo dos Estados Unidos, onde foi regulamentada em 1946. Empresas, grupos econômicos, sindicatos e associações de classe mantêm escritórios (ou contratam escritórios especializados) devidamente registrados em Washington, que acompanham atentamente as atividades do Legislativo e se relacionam diretamente com os deputados e/ou senadores que têm mais influência nas comissões para o encaminhamento e a aprovação de leis. Tais escritórios preparam argumentos, organizam campanhas e fazem diversos tipos de movimentação para tentar impedir a aprovação de leis desfavoráveis aos grupos ou empresas que representam, ou acelerar a tramitação e obter a aprovação daquelas leis que interessam a tais grupos. No Brasil, embora não exista legislação específica regulamentando a atividade, esses grupos e escritórios de "lobistas" proliferam, especialmente em Brasília, exercendo em alguns casos grande influência sobre a aprovação ou rejeição de projetos de lei pelo Congresso Nacional (SANDRONI, 1999, p. 352).

que, segundo FHC, era o fator inibidor do investimento privado e a privatização da infraestrutura do Estado (HERMIDA, 2006).

A partir dessa reforma matriz, estava aí todo o potencial desencadeador para todas as outras reformas que foram implementadas. Com a liberalização econômica e a quebra do monopólio estatal, abriu-se caminho para todos os outros ministérios, inclusive o da Educação, de beneficiar-se desta brecha na legislação.

Iniciou-se, então, um amplo processo de inserção da economia brasileira na economia mundial e globalizada, aderindo às novas estratégias econômicas baseadas no modelo Thatcher (Inglaterra), cujas orientações econômicas foram a liberalização da economia, abertura econômica internacional, políticas de privatização e austeridade fiscal (MIRANDA, 2014).

Aos países em desenvolvimento⁹, vale destacar que, com as políticas de privatização e outras medidas neoliberais, as grandes multinacionais das nações capitalistas desenvolvidas adquiriram nestes países uma flexibilidade de manobra sem precedentes. Este foi o caso do Brasil, quando FHC aceitou a “carta de intenções” a partir do fortalecimento de alianças com gestores internacionais já firmadas, desde 1980, com o Banco Mundial e FMI. Estas Organizações tiveram então toda “liberdade” de reorientar de modo apropriado a política macroeconômica conforme aos interesses dos credores internacionais (TOUSSAINT, 2002, p. 75).

Toussaint (2002) afirma que as relações do FMI com as nações periféricas são antigas, no entanto, sua consagração veio na década de 1980 que, com a premente crise da dívida externa desses países, “[...] permitiu às instituições financeiras multilaterais (Banco Mundial e FMI) e aos governos dos principais países industrializados ditar um conjunto de medidas consignadas nos programas de ajuste estrutural” (TOUSSAINT, 2002, p. 75).

As concessões de financiamentos se revelariam no poder de intervenção e decisão nas políticas sociais dos países atendidos. As agências internacionais, como o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

⁹ **PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.** Nome pelo qual têm sido designados mais recentemente os países subdesenvolvidos. Mais especificamente, o termo é aplicado aos países pobres ou subdesenvolvidos que passam a apresentar algum progresso em sua economia, em termos de industrialização (SANDRONI, 1999, p. 443).

passam a interferir diretamente nas economias mundiais, estimulando a desativação dos programas sociais públicos e impondo ao Estado que se atenha somente em programas de auxílio à pobreza, visto que, a redução dessa taxa é considerada condição *sine qua non* para uma maior harmonia social. (DRAIBE, 1993).

No caso brasileiro, essa intervenção se deu por meio de acordos técnicos e financiamento de projetos em diversas áreas sociais e setores da administração pública, especialmente na política educacional brasileira. Essa intervenção levou o país a compartilhar das novas estratégias econômicas e políticas traçadas pelos países centrais por meio de acordos técnicos e financeiros, mantendo os países devedores numa espécie de “cordão de ferro”, impedindo-as de alcançar uma política nacional independente (TOUSSAINT, 2002, p. 75).

Toussaint (2002) nos explica que o fato de muitos países terem feito esses acordos, vários setores economicamente estratégicos do ponto de vista do desenvolvimento desses países foram “ofertados” às grandes multinacionais.

No caso brasileiro, pode-se dizer que a educação foi um deles, à tal medida, pode-se dizer que houve uma “involução”, de um retorno a uma dependência, subordinação exacerbada dos países do Sul¹⁰ ao Norte, que tinham tentado, com algum sucesso, iniciar um processo de desenvolvimento autônomo.

As organizações internacionais e multilaterais são organizações fundadas a partir da noção de interdependência e de cooperação internacional. Muitos desses órgãos são de caráter financeiro e concedem empréstimos aos países em desenvolvimento à custa de significativas influências na economia e nas políticas sociais desses países, especialmente as educacionais (Ex. FMI, BIRD).

Desde seu primeiro empréstimo para a educação, em 1963, o Banco Mundial passou a ser a maior fonte individual de financiamento externo para a educação em “países em desenvolvimento” (WORLD BANK, 1994, p. 14).

Nas declarações proferidas pelo BM sobre seu objetivo fundamental em educação, como “[...] ajudar os países que fazem empréstimos a reduzir a pobreza e melhorar o padrão de vida” (WORLD BANK, 1994, p. xii), está explícita a ideia de que não se trata apenas de empréstimos financeiros, como tradicionalmente se

¹⁰ Cf. TOUSSAINT, Eric. A Bolsa ou a vida. SP. Fund. Perseu Abramo, 2002.

compreende. É preciso saber que quando os países “clientes” recebem empréstimos do Banco Mundial destinados à educação, não se trata apenas de transferência de fundos, mas também uma transferência educacional. Logo, o país “cliente” também recebe uma visão de educação moldada às concepções do Banco (BEECH, 2012).

Outros desses órgãos mantêm suas influências por meio de normas e pareceres que devem ser seguidos por todos os países que formam a organização. Essas agências de regulação são diretamente filiadas à Organização das Nações Unidas (ONU) e foram criadas para a promoção do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos¹¹, no sentido de contribuir para a superação de sua condição de país capitalista retardatário (NOGUEIRA, 1999).

Essas organizações atuam como atores na formação do quadro que define os encaminhamentos e a compreensão do mundo globalizado e também os guardiães e protetores dos interesses do mercado internacional. Suas recomendações, com base em seus próprios estudos, têm caráter de normatização e transfiguram-se em imposições aos demais países, fazendo com que esses se adaptem aos padrões impostos sob risco de não participarem de integração com o mercado mundial (IANNI, 1999).

Em todo caso, nunca é demasiado lembrar que:

[...] os principais guardiães dos ideais e das práticas neoliberais em todas as partes do mundo têm sido o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Mundial de Comércio (OMC), sendo que esta organização multilateral é a herdeira do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Três guardiães dos ideais e das práticas do neoliberalismo; ou a santíssima trindade guardiã do capital em geral, um ente ubíquo, como um deus (IANNI, 1999, p. 218).

É importante destacar que junto com o movimento neoliberal gestou-se também um conjunto coeso e homogêneo de “receitas”, diferindo muito pouco das expedidas para o Norte e para o Sul. Para esse último, todas as formas possíveis

¹¹ **PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS.** Países pobres, economicamente atrasados, como é o caso da maioria dos países da América Latina, África e Ásia. Sua situação econômica caracteriza-se em geral por baixa renda *per capita*, grande dependência da exportação de um número reduzido de produtos primários, altos índices de desemprego e subemprego, subconsumo acentuado, índice de poupança muito reduzido e concentrado e altas taxas de natalidade e mortalidade (SANDRONI, 1999, p. 443).

de intervenção do governo no Estado é que foram o alvo da “carta de intenções”, negociadas pelas nações que tinham dívidas com o FMI, que exigiu, por sua vez, uma política antissocial.

Por esta razão, durante os oito anos de governo de FHC houve ou, no mínimo, se tentou retirar das classes menos abastadas muitos dos direitos sociais que haviam sido conquistados a duras penas na Constituição de 1988. No caso do Brasil, pontua Gentili (1998), a agenda neoliberal proposta pelo FMI foi constituída pelo conceito de renda mínima consubstanciada por quatro elementos: descentralização, privatização, focalização e equidade, destinadas aos programas sociais e às políticas educacionais.

Nesse contexto, a focalização foi caracterizada pelo direcionamento do gasto social a grupos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência, sendo assim justificada: inicialmente, “[...] o Estado deve entrar apenas residualmente e *tão-somente* no campo da assistência social” (DRAIBE, 1993, p. 97), e posteriormente ser direcionado aos setores mais vulneráveis da população.

Na educação, as políticas de focalização significam a secundarização dos direitos sociais públicos, em nome de um processo seletivo e excludente, consistindo na escolha de uns em detrimento de outros, reduzindo as políticas sociais a programas emergenciais de combate à pobreza, aumentando a exclusão social, na qual, a visão ampla, assegurada no direito universal, cede lugar para o assistencialismo. Ao se considerar esse princípio, enfatiza-se o Ensino Fundamental que se circunscreve ao básico: ler, escrever e contar, cujos objetivos estão em oferecer um ensino para a nivelção das massas. Estimula-se a conclusão deste nível de ensino, com o objetivo de “capacitar” essa população, sobretudo a jovem, com as competências e habilidades necessárias para a inserção dos sujeitos no mercado produtivo e competitivo.

A privatização, compreendida como a transferência da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, aliviaria a crise fiscal, evitando a “[...] irracionalidade no uso de recursos induzidos pela gratuidade de certos serviços públicos”, o que aumentaria a “[...] progressividade do gasto público ao evitar que os setores de maior poder se apropriem de benefícios não proporcionais (maiores)

à contribuição que realizam para financiá-los” (ISSUANI, 1990, p 7-8 citado por DRAIBE, 1993).

Nestes termos, as reformas são implementadas com objetivos determinados pelas organizações internacionais que têm como objetivo o crescimento econômico e, para isso, traçam estratégias para alinhar a universidade à empresa. Nessa perspectiva, a gestão da educação assume os contornos da gestão empresarial, logo, os conteúdos nela ensinados também se adequam às novas exigências do mercado vigente.

Em suma, o ideário neoliberal personifica os direitos sociais apenas como alívio da pobreza e da miséria, como tentativa de negação da conquista histórica da classe trabalhadora e dos diversos segmentos sociais organizados da sociedade. Fundados numa noção estreita de democracia, circunscrita não raro, no direito ao sufrágio, os patronos do projeto neoliberal, consubstanciados na figura do Estado mínimo, minam, pouco a pouco, os direitos socialmente adquiridos, alijando-se de suas responsabilidades.

Trata-se, neste caso, de um *Estado Mínimo* para a questão social e *Estado Máximo* para o capitalismo, uma vez que se mantém no controle via processos avaliativos e regulatórios. Nessa perspectiva, o projeto neoliberal gera um Estado limitado, todavia forte, a partir de combinações, ora de decisões não intervencionistas e descentralizadoras, ora centralizadoras e intervencionistas. Desse modo, ainda que “[...] o neoliberalismo possa ser considerado como uma doutrina que prega o Estado autolimitador, o Estado tem-se tornado mais ‘poderoso’ sob políticas neoliberais de mercado” (AFONSO, 2000, p. 113-114).

Inquestionavelmente ocorreu uma mudança substancial na América Latina, no que se refere ao conceito de desenvolvimento econômico e do papel do Estado na economia, a partir da reformulação de muitos princípios que nortearam as políticas públicas educacionais baseadas na teoria do capital humano. Esta teoria, formulada pelo professor de economia Theodore W. Schultz na primeira metade da década de 1950, surgiu da preocupação em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. Schultz concluiu em seus estudos que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, seria um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital.

Desta constatação deriva-se que o investimento em capital humano seria um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, tanto no plano da mobilidade individual, fazendo da educação um “valor econômico”.

Por esta razão, com foco na ampliação do domínio político, econômico e ideológico pelos países centrais às nações periféricas, é que a disseminação da “teoria” do capital humano, como solução das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e entre indivíduos, foi rápida nos países latino-americanos e de Terceiro Mundo, mediante as organizações internacionais (BID, BIRD, OIT, UNESCO, FMI, USAID, UNICEF, CEPAL), que representam predominantemente a visão e os interesses do capitalismo integrado ao grande capital (FRIGOTTO, 2003).

Pode-se dizer que a educação pautada nesses pressupostos busca conformar o homem, se faz presente na perspectiva que atende aos projetos educacionais de cunho pragmático, de forma que a educação tenha como foco moldar o sujeito, desenvolvendo apenas suas capacidades de fazer, desenvolver, produzir ou reproduzir, de acordo com a lógica imposta pelo capital (FRIGOTTO, 2003).

Sem dúvida, as razões e as circunstâncias que levaram tantas nações a aderirem aos paradigmas de privatizações e de desregulamentação não são as mesmas, mas foram, em maior ou em menor grau, influenciadas pela teoria do capital humano, uma vez que associa educação ao desenvolvimento econômico. Por isso, a força política e econômica que as organizações internacionais exerceram sobre a América Latina, sob o pretexto do atraso econômico, fizeram com que o ideário desta teoria se consolidasse rapidamente nos países do Sul.

Assim, o Brasil aderiu, sobretudo, na gestão de Fernando Henrique Cardoso em diante, os pressupostos da teoria do capital humano como justificativa às grandes reformas por ele implementadas na legislação brasileira, especialmente na educação. Logo, sua prioridade – a valorização do indivíduo – se pauta nessa finalidade, que é a de formar homens para servir aos interesses do grande capital, não valorizando o processo de formação humana em sua dimensão ampla. Dimensão relacionada com as capacidades de não somente adaptarem-se ao mundo do trabalho e conformarem-se a ele, mas, também, com capacidades que

os instiguem a conhecer, compreender e problematizar a sociedade em sua essência.

A implementação/execução da agenda educacional para os dois mandatos de FHC teve como principal responsável o professor da Universidade de Campinas (Unicamp) Paulo Renato Souza que na época era técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e não por acaso, foi nomeado Ministro da Educação (HERMIDA, 2006).

Durante a gestão de Paulo Renato Souza a educação foi uma das cinco metas prioritárias da proposta de FHC, seguida da agricultura, do emprego, da saúde e da segurança. A prioridade dada à educação foi em resposta à demanda social que existia sobre o tema. A proposta teve como principais fontes as recomendações de pesquisas que denunciavam o alto índice de evasão e repetência de alunos matriculados no ensino fundamental, recomendações feitas pelo Banco Mundial para o ensino médio e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que enfatizavam a pesquisa tecnológica e sua consequente adaptação ao setor produtivo.

Recomendava-se também que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) aderissem aos paradigmas das universidades paulistas, as quais estimulavam o aumento da produtividade, da qualidade, da avaliação e a autonomia na gestão, vinculando, dessa forma, a esfera econômica à educação (CUNHA, 1995).

Diante desse quadro, o caráter modernizante da educação e a qualidade do ensino proposta por FHC, nos anos 1990, assumiu conotação distinta ao se vincular à proposta neoconservadora, que incluiu a qualidade da formação do trabalhador como exigência do mercado competitivo em tempos de globalização econômica. Em sentido amplo, a perspectiva educacional adotada na gestão FHC proclamava que, com mais educação e com mais escolas de maior qualidade, o nível de escolaridade dos trabalhadores aumentaria, o que possibilitaria o desenvolvimento econômico (CUNHA, 1995).

Em sua concepção educativa, FHC concebia a escola como *lócus* privilegiado para a formação de um novo homem, de uma nova cultura – a cultura urbano-industrial – que tem na organização do mundo do trabalho e do capital um

de seus principais determinantes na melhoria das condições de vida, por meio da ampliação econômica (HERMIDA, 2006).

Em discurso proferido pelo Presidente FHC no Colégio do México, em 20 de fevereiro de 1996, sobre “O impacto da globalização nos países em desenvolvimento”, o presidente afirmou:

O saber tornou-se um fator de diferenciação no trabalho. A força física e as aptidões gerais foram superadas como elementos diferenciados da mão-de-obra. O trabalho qualificado e criativo, de alto nível, tornou-se fator escasso, em comparação com a relativa abundância de capital que circula pelo mundo. [...] Tornou-se necessário combinar políticas públicas que preservem as áreas modernas e competitivas, por padrões internacionais, com um esforço permanente de incorporar os setores atrasados, mas intensivos, de mão-de-obra (CARDOSO, 1996, p. 27).

Para Cunha (1995), a associação da qualificação do trabalhador à maior produção de riquezas, deixa claro que a teoria do capital humano continuava a balizar teoricamente as políticas educacionais, subentendendo que ofertando mais e melhor educação, a miséria e a pobreza seriam combatidas. Apesar de as transformações econômicas em curso ditarem que a intensificação do uso das novas tecnologias no mundo da produção implica na redução de trabalhadores, persistiu-se na defesa do binômio educação-emprego, colocando a educação e desenvolvimento econômico como peças de uma mesma e única engrenagem. Para Pablo Gentili (1998),

De fato, foi a teoria do capital humano que colocou, de forma precisa e unidirecional, a relação entre educação e desenvolvimento econômico no contexto histórico de um capitalismo cujo modo de regulação fordista gozava, até então, de boa saúde. Sob esta perspectiva, os conhecimentos que aumentam a capacidade de trabalho constituem um capital que, como fator de produção, garante o crescimento econômico de modo geral e, de modo particular, contribui para incrementar os ingressos individuais de quem o ‘possuir’ (GENTILI, 1998, p. 104).

Disto, depreende-se que sob a perspectiva neoliberal mantém-se a ênfase no plano econômico, e a educação serve para o desempenho do mercado, uma vez que sua expansão – do nível básico ao superior – potencializa o crescimento econômico. Neste sentido, a educação se define como atividade de transmissão do estoque de conhecimentos e saberes que qualificam para a ação individual

competitiva na esfera econômica, basicamente, no mercado de trabalho (GENTILI, 1998).

A política educacional adotada por Fernando Henrique Cardoso, ancorada nos pressupostos neoliberais, assumiu dimensões tanto centralizadoras como descentralizadoras.

Lima (2004) conceituou a descentralização como sendo a transferência do poder central para outras esferas governamentais e setores da sociedade. Isso significou a transferência de responsabilidades da União aos estados e municípios pela oferta e manutenção da educação em regime de colaboração. No contexto da reforma empreendida por FHC, a descentralização não significou a maior participação da sociedade, uma vez que as ações governamentais não foram realizadas à luz de consultas aos diversos setores sociais, tais como os sindicatos, professores da educação básica e superior, pesquisadores, etc.

O princípio da descentralização deve ser compreendido dentro da lógica de universalização do capitalismo. Trata-se de uma concepção que tem como modelo o próprio mercado, e isso passa a ser o parâmetro de organização que levará os países periféricos à “modernização”, pois é estabelecida como meta uma maior produção com menores custos possíveis, “equalizando” as diferenças e levando a todos à moderna cidadania.

O objetivo é buscar soluções a partir da descentralização, nas relações de competitividade, e no esforço em angariar recursos da realidade circundante para auto manter-se, o que, segundo Oliveira e Adrião (2001), estas formas de organização seriam as únicas capazes de instaurar a excelência em espaços antes dominados pelo paternalismo ineficiente do Estado.

Sobre esse aspecto, Lima (2004) diz que se trata de uma democracia delegativa, uma vez que o Estado delega para outros entes federados e setores da sociedade a incumbência de oferecer e manter serviços sociais básicos como saúde, educação, aposentadoria, etc. Na educação, a descentralização passou a ser vista não somente como responsabilidade do Estado, mas de toda a sociedade, no qual todos os cidadãos são responsáveis, o que significou a abertura de espaços para as Ongs, entidades, voluntários, terceiro setor e, principalmente, a iniciativa privada, que se encarregou de oferecer e manter esses serviços.

As categorias centralização/descentralização estão vinculadas à questão do poder político, e, no Brasil, a descentralização está ligada aos interesses neoliberais de diminuir os gastos nas áreas sociais do Estado. Um exemplo de descentralização ocorreu já na promulgação da Constituição Federal, estendendo-se às outras Legislações, como a Lei n. 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) –, que centralizou em âmbito federal as decisões sobre currículo e avaliação, atribuindo à sociedade responsabilidades que deveriam ser do Estado e outras ações, como, por exemplo, o trabalho voluntário na escola e os Projetos Família na Escola e Amigos da Escola (LIMA, 2004).

Vale destacar que o enfoque colocado na responsabilidade por seus aspectos financeiros prevê que as instituições devam se auto sustentar, ou ter na melhor das hipóteses grande esforço para buscar recursos junto à comunidade ou junto às empresas. Esses novos atores, ao co-financiarem a educação, passam a exigir dela sua prestação de serviços, numa relação entre mercado e consumidores.

Nesses termos, Pablo Gentili (1998) afirma que a educação passa pela estratégia da eficácia e da eficiência. Para o autor, trata-se de uma visão mercadológica da educação, transferindo-a da esfera política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em possibilidade de consumo individual, submetendo-as às regras do mercado.

O traço mais marcante da educação como elemento prioritário da agenda de FHC foi o destaque para o caráter extremamente econômico assumido pela educação, sob as bases de um novo estilo de desenvolvimento – ancorado no progresso científico e tecnológico. Tais elementos atuaram pelo topo da pirâmide educacional, isto é, pela universidade, ao compreender que a competência científica e tecnológica é de suma importância para garantir a qualidade da educação básica (ensino fundamental e médio) e ensino técnico, bem como aumentar o nível de qualificação da população (CUNHA, 2003).

O caráter modernizante da gestão de FHC teria vindo da pressão já sofrida desde o início da década de 1990 pela demanda de vagas na educação superior, o que demandou, segundo a *proposta mãos à obra*¹², uma verdadeira revolução

¹² CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra*, Brasil: proposta de governo. Brasília, 1994.

administrativa no setor educacional, racionalizando, especialmente nas instituições de ensino superior públicas, a gestão interna, a utilização de recursos, a capacidade ociosa e, principalmente, a flexibilização na criação de alternativas de cooperação e formação de parcerias no âmbito da sociedade civil (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002). Para o Presidente,

A política para o ensino superior deveria promover uma 'revolução administrativa': o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma 'efetiva autonomia', mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários (CUNHA, 2003, p. 39).

A ação contra o caráter público da universidade encontrou reforço e incentivo nunca visto: *a proposta mãos à obra* assegurava a necessidade do estabelecimento de uma "verdadeira parceria" entre o governo e o setor privado, entre as indústrias e as universidades, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, referendadas em inúmeras leis, medidas provisórias, decretos, decretos-lei, portarias e resoluções que passou a definir os rumos da educação superior (CUNHA, 2003).

2.3.1 FHC e a nova lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1996

Nesta seção pretende-se analisar as estratégias de apoio ao setor privado, os mecanismos para a autorização e abertura de novos cursos para o setor privado por meio da flexibilização da legislação educacional.

A promoção de uma "revolução administrativa", especialmente na educação superior encontrou espaço favorável na aprovação da tão polêmica Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. Diante dos dois projetos presentes na Câmara – um de Darcy Ribeiro e outro do MEC – deu-se preferência ao Projeto do MEC, uma vez que em seu processo de tramitação no Senado, o mesmo foi

sendo “adaptado”, com espantosa flexibilidade, às políticas elaboradas pelo Poder Executivo. À educação superior, coube o encaminhamento, pelo presidente da República, de projetos de lei e decretos, com vistas à reforma constitucional (CUNHA, 2003, p. 40).

Para Cunha (2003, p. 40), mesmo a Lei não tendo “propriamente todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional”, o Estado tratou de garantir seu “domínio”, no âmbito da educação superior, na tríade: reconhecimento, credenciamento e avaliação. Isto pôde ser evidenciado na limitação dos prazos para a autorização, reconhecimento de cursos e de instituições de educação superior, constantes nos § 1 e 2 do Artigo 46, condicionando sua renovação periódica a processos regulares de avaliação. Em caso negativo, a instituição ou curso avaliado receberia um “prazo de saneamento” (BRASIL, 1996, Art. 46), o que posterior reavaliação indicaria as condições de continuidade do curso ou instituição, suspensão temporária de sua autonomia ou mesmo seu descredenciamento.

A reforma universitária implementada pelo Ministro da Educação Paulo Renato de Souza teve como meta alcançar três objetivos: a avaliação, a autonomia e melhoria na qualidade da educação superior, esta última, atrelada às duas primeiras. No processo de compreensão da reforma, os três objetivos estavam intrinsecamente relacionados à produtividade, à eficácia e a melhoria na qualidade da educação seria alcançada mediante modificações na administração gerencial. A avaliação ganhara status de fortalecimento de sua função no Estado, circunscrita, até então ao credenciamento. Por fim, a autonomia ou “liberdade com responsabilidade” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002), possibilitaria a eficiência gerencial por meio do controle de resultados.

A LDB/96 impulsionou importantes mudanças na educação superior. Ao contrário da LDB/61, a de 1996 reservou o Artigo 53 para tratar exclusivamente da autonomia, uma das metas da reforma para a educação superior implementada por FHC. A primeira mudança delas foi a regulamentação e ampliação da autonomia universitária, antes exclusiva da universidade e que agora permitia sua extensão às instituições que comprovassem alta qualificação para o ensino ou a pesquisa. Dentre as ramificações da “autonomia”, está a grande flexibilidade dada às universidades no que se refere à sua organização interna, até então organizada obrigatoriamente em departamentos e institutos.

Também, resguardou a possibilidade de criação e extinção de cursos, além de determinar o número de vagas de cada um, subsídios fundamentais à garantia de harmonia das instituições privadas com o mercado (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Outra mudança foi a liberalização da obrigatoriedade do currículo mínimo para os cursos, os quais definia as disciplinas a serem ministradas. Foi então substituído por diretrizes curriculares mais gerais, contemplando, prioritariamente os objetivos do curso e o perfil profissional dos formandos. A Lei também diversificou a oferta de cursos superiores que eram até então totalmente vinculadas às licenciaturas e aos bacharelados, criando cursos presenciais, como também a regulamentação da educação a distância, a qual sofreu forte expansão a partir de 1998.

A flexibilização na estrutura e no funcionamento dos cursos superiores, abriu espaço para a existência de cursos com vistas a formar profissionais em diferentes “áreas do conhecimento”, (Art. 43), ou cursos sequenciais, por “campos de saber” (Art. 44) – uma alternativa à rigidez dos cursos de graduação que, por estarem vinculados a currículos mínimos, além de serem exigentes, não dava a “flexibilidade” necessária que as mudanças do mundo do trabalho exigiam. Dentro desse novo formato, os alunos têm a possibilidade de definir suas trajetórias individuais sem, necessariamente, galgarem o terceiro grau, podendo complementar seus estudos realizados no ensino médio ou, então, lograr formação específica num período mais curto de tempo do que os cursos de graduação exigiriam (CUNHA, 2003).

Nesse contexto, a nova lei da educação, considerada moderna e descentralizadora, fez senão admitir que conteúdos e competências pudessem ser transmitidos por intermédio de várias combinações curriculares, não impondo disciplinas obrigatórias, mas áreas de conhecimento. Isso permite que muitos conteúdos sejam transmitidos como temas transversais, abolindo a compartimentalização exagerada dos currículos. Longe de frear o processo expansionista da educação superior privada e lhe dar novos rumos, o que se presenciou na nova LDB/96 foi “[...] exatamente o contrário: ampliou e instituiu um sistema diversificado e diferenciado, por meio, sobretudo, dos mecanismos de

acesso, da organização acadêmica e dos cursos ofertados” (BITTAR, OLIVEIRA, MOROSINI, 2008, p. 12).

Vê-se nesse processo de flexibilização curricular mais uma tentativa de inibir o acesso ao ensino superior, pois ao mencionar que os currículos eram muito rígidos e não davam a “flexibilidade” necessária que as mudanças do mundo do trabalho exigiam, deixava subentendido que essa formação poderia ser feita apenas em nível médio, quando muito, um “pós-médio” e de modo acelerado.

Sob o estigma do “intelectualmente incapaz” para inserir-se no ensino superior, a sociedade capitalista direciona a responsabilidade para o próprio indivíduo pelo seu sucesso ou fracasso no mundo acadêmico. Isso faz com que uma grande parcela de jovens acabem aderindo às novas conformações curriculares oferecidas pelas empresas educacionais ou pelo governo, com cursos técnicos, profissionalizantes, diga-se de passagem, com qualidade duvidosa, podendo esse contingente ser mais facilmente recrutado para o mundo do trabalho, conformando sua posição como trabalhador a serviço do capital dando a este indivíduo a falsa sensação de estabilidade como cidadão.

Assim, as possibilidades que os indivíduos têm de ver na educação superior uma oportunidade de ascensão social ou um meio, para isso, são minadas pelas artimanhas do capital. Sob o discurso da democratização do acesso à educação superior via “flexibilização dos currículos acadêmicos”, e da possibilidade de aumento de diplomados, tem-se o simulacro da legislação brasileira para a educação superior, uma vez que se substituem gradualmente as desigualdades de acesso à educação superior pelas desigualdades curriculares, mantendo sua função de reprodutora social.

Por um lado, isso revela o quanto as escolhas de cursos e instituições de ensino são fortemente hierarquizadas e repletas de valores socialmente atribuídos graças ao capital e poder simbólico das instituições de ensino, seus agentes e seus usuários. Por outro, vê-se que essa valorização não é restrita apenas ao capital cultural deste indivíduo, traduzido no quanto ele sabe ou estudou, mas também ocupa lugar central saber onde e qual curso ele fez, se é reconhecido pela sociedade ou não, perpetuando mais uma vez as diferenças e as desigualdades curriculares.

No conjunto de mudanças proposto pela LDB/96, cabe destacar que foi o ensino privado (instituições de mais baixo nível que não logravam êxito no preenchimento de vagas ociosas nos cursos de graduação) quem tirou maior proveito desse tipo de organização curricular, como também da liberdade de organizar e estruturar a educação superior propiciada pela LDB/96:

Os alunos que não conseguiam ingressar nos cursos de graduação eram chamados aos sequenciais, com o objetivo de acumular créditos que poderiam ser aceitos, posteriormente, pelos cursos de graduação. Ou, então, para ocuparem as vagas não preenchidas nos cursos de graduação ou deixadas livres pelos evadidos deles. Uma forma, portanto, de reduzir a capacidade ociosa ou, [...], de elevar a receita com relação aos custos fixos (CUNHA, 2003, p. 43).

Dentre os benefícios extraídos da LDB/96 para a iniciativa privada estão o modo de seleção dos estudantes. Desde a década de 1911, a via de ingresso na educação superior foi por meio de exames vestibulares, devendo estes serem aprovados nesses exames. Posteriormente, já em 1970, os exames continuaram a ser obrigatórios, mas com algumas mudanças: se o candidato tirasse nota diferente de zero, poderia ficar classificado dentro do número de vagas. Nessa perspectiva, só ascendiam ao terceiro grau os “intelectualmente habilitados” uma vez que o ensino secundário não dispunha de nenhum processo institucionalizado para a realização desse exame, fosse durante o curso ou no seu término (avaliação do Estado) (DURHAM, 2010).

2.3.2 FHC e as políticas de expansão da educação superior: do CREDUC ao FIES

Este tópico se propõe a analisar o processo de implementação e expansão das políticas para a educação superior no Brasil e suas correlações com o setor privado mercantil, durante os oito anos de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ancorada nos pressupostos da teoria do capital humano, a educação superior foi utilizada por FHC como uma estratégia de desenvolvimento econômico e geração de riqueza. A expansão da educação superior que se

presenciou durante sua gestão ocorreu numa relação direta com o setor privado, em detrimento da expansão das universidades públicas. O objetivo era formar um contingente para atender aos diversos postos de trabalho, naquele momento, como uma promissora área de investimentos para o capital em crise.

A análise será realizada considerando o contexto político e econômico do país naquele período, no qual teve início um grande ciclo de reformas na legislação brasileira e nas políticas educacionais para a educação superior.

Dentre as recomendações das organizações internacionais, a UNESCO elaborou a Declaração Mundial sobre a Educação Superior no século XXI: Visão e Ação, de 1998. Neste documento estava a reformulação do modelo de financiamento da educação superior adotado pelos países. A prioridade do trabalho realizado pelos técnicos do Banco Mundial na década de 1990 era sobre questões de financiamento, gestão e acesso à universidade.

No texto, o documento reconhece a distância imensa que separa a população mais favorecida economicamente e as camadas mais pobres do acesso à universidade. Observando essa contradição, o documento ressalta em seu Artigo 3º a necessidade de diminuir essas distâncias e viabilizar os meios para gerar as condições de igualdade no acesso à educação superior por todas as camadas da população. Defende o fortalecimento deste nível de ensino, a partir da reorientação de seu vínculo com os demais níveis de ensino, especialmente o ensino secundário, mas adverte que esta não deve apenas preparar o indivíduo para o terceiro grau, mas também para a vida, capaz de oferecer uma formação ampla, voltada para várias profissões. O documento ainda traz a importância de garantia de acesso a grupos específicos:

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

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

defrontam, tanto para o acesso como para a continuidade dos estudos na educação superior (UNESCO, 1998).

Sobre o financiamento, o documento discute em seus artigos 13 e 14 sobre novas formas de financiamento, reforçando a gestão e o financiamento com ações estratégicas, planejadas, claras, transparentes e responsáveis (UNESCO, 1998). O artigo 14 destaca a importância de uma educação superior com qualidade, investimentos na formação, pesquisa, extensão e serviços à comunidade, como também o fomento à cooperação Norte-Sul, visando obter o financiamento necessário para o fortalecimento da educação superior nos países em desenvolvimento. No mesmo artigo é destacado o financiamento da educação superior como “serviço público”, mas admite a necessidade do setor privado:

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

b) A sociedade em seu conjunto deve apoiar a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior, dado o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. A mobilização para este propósito depende da conscientização e participação do público em geral, e dos setores públicos e privados da economia, dos parlamentos, dos meios de comunicação, das organizações governamentais e não-governamentais, de estudantes e instituições, das famílias, enfim, de todos os agentes sociais que se envolvem com a educação superior (UNESCO, 1998).

A condução das prioridades para a educação superior em termos de acesso, gestão e financiamento em cada país levou em conta suas realidades e suas temporalidades. No Brasil, a reforma executada por FHC na legislação educacional, tendo como eixo principal a LDB/96, definiu os marcos sobre o financiamento da educação superior pública e privada. O Artigo 7º desta Lei afirma que “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as normas gerais da educação nacional” (BRASIL, 1996, p. 11).

Assim, em 1999, em atendimento às recomendações da Declaração Mundial sobre a Educação Superior no século XXI: Visão e Ação, uma das primeiras ações

de FHC para a educação superior foi promover mudanças no Crédito Educativo (CREDUC). O Crédito Educativo era resultado da pressão de uma demanda de excedentes para a educação superior que existia na década de 1970. Naquele período, não houve investimento pelo Poder Público suficiente no que se refere a criação de novas instituições públicas, à abertura de novos cursos para aumentar o número de vagas, o que fez com que a participação do setor privado na oferta da educação superior ganhasse ênfase. Dessa forma, o Creduc foi uma das medidas tomada pelo governo federal, a partir da questão dos excedentes. Esse processo culminou com a criação, em 1975, do CREDUC.

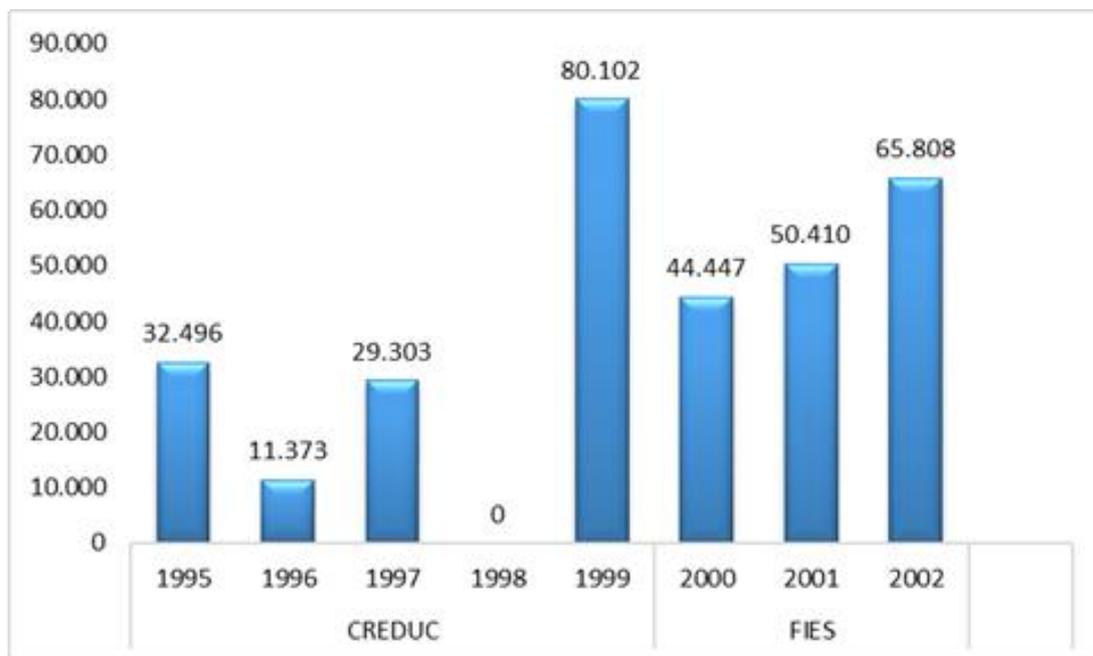
O Crédito Educativo foi um programa do governo federal, destinado a custear estudantes de baixa renda, que não conseguiam arcar com seus custos. Institucionalizado pela Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992, o MEC traçou suas diretrizes, indicando a Caixa Econômica Federal como sua gestora, porém, não excluiu a participação de outros bancos privados, mediante convênios.

Dado o alto índice de inadimplência do Creduc (83%), o governo federal editou medida provisória sobre a renegociação da dívida, levando a sua reformulação no ano de 1999 e sendo substituído pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) por meio da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, tornando-se a Lei nº 10.260 em 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a).

Na época, o relatório do Tribunal de Contas da União, (BRASIL, 2000, p. 430), sobre as contas do governo federal em 1999, teria um orçamento de R\$ 244 milhões, dos quais R\$ 141 milhões foram destinados a “beneficiar” 104.736 estudantes. Simplificadamente, o Crédito Educativo consistiu num empréstimo para o pagamento de mensalidades e manutenção de estudantes “carentes” matriculados em instituições privadas de educação superior. Financiado com recursos públicos, o programa de Crédito Educativo, embora justificado como auxílio financeiro a estudantes pobres, serviu para subsidiar instituições privadas que, sem o programa, perderiam uma parcela considerável de sua clientela (DAVIES, 2000).

Mantendo as mesmas fontes de recursos dos dois programas, as mudanças que houve na passagem do CREDUC para o Fies foram basicamente na ampliação do número de vagas ofertadas, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Ampliação de vagas do CREDUC para o Fies



Fonte: Brasil (2003).

O gráfico mostra que a partir de 1999, ano da alteração da forma de financiamento, houve uma intensa expansão no que se refere ao número de alunos atendidos. De acordo com (BRASIL, 2003), havia no primeiro semestre de 2001, 220 mil candidatos concorrendo às 30.410 bolsas disponibilizadas. Numa concorrência de 7,23 candidatos por vaga, muitos candidatos ficaram de fora do financiamento.

O Fies também se constituiu num instrumento do governo federal para alcançar uma das metas do PNE (2001), a qual previa a oferta de educação superior até o final do ano de 2010 para 30% dos jovens de 18 a 24 anos.

Os resultados da implementação dessas políticas são amplamente conhecidos. Os estudos realizados por Corbucci (2004, p. 683) mostram que as matrículas nos cursos de graduação apresentaram uma taxa de crescimento para o setor público de 31,5%, enquanto o setor privado teve um índice de 23,4% para o período entre 1990 e 1997. No entanto, nos anos de 1997 e 1998, o aumento das matrículas no setor privado alcançou um índice de 11,4%. Nos anos seguintes, as taxas anuais de crescimento permaneceram nas médias entre 15,7% e 17,5%,

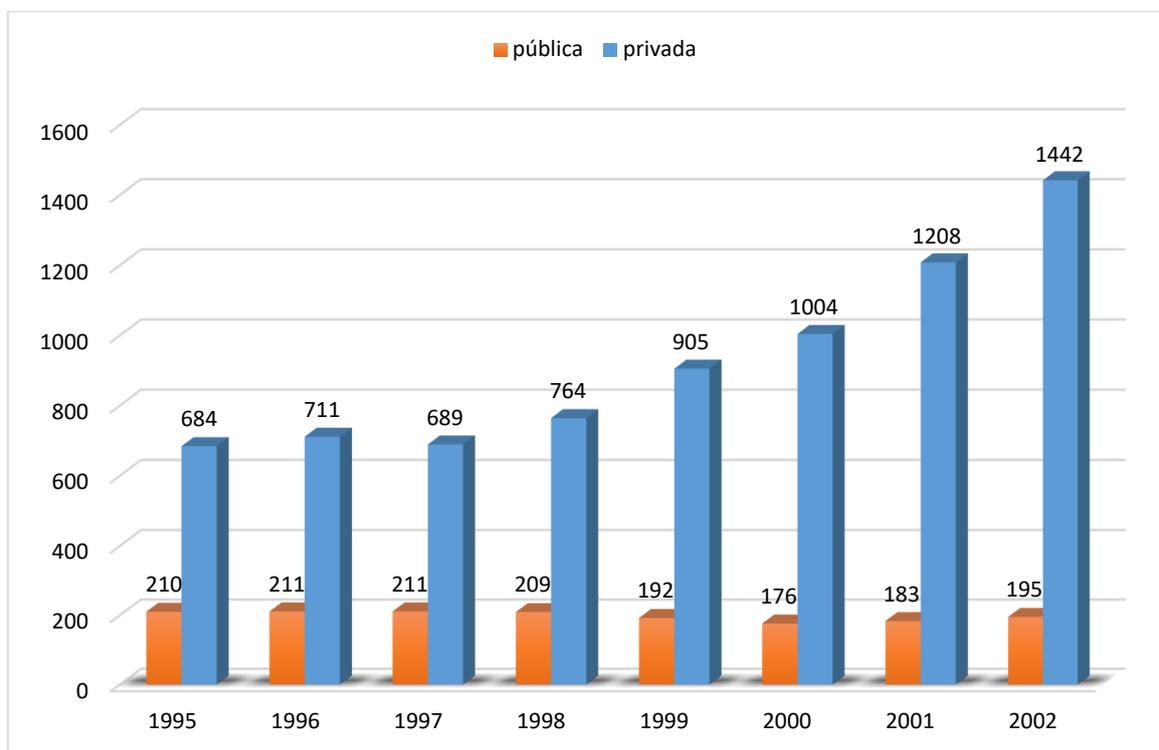
aproximando-se, portanto, daquelas correspondentes ao referido período de sete anos.

Desse modo, ampliou-se significativamente a participação da esfera privada no conjunto das matrículas nos cursos de graduação, invertendo a tendência identificada ao longo do período 1990/1994, cuja participação havia sofrido retração contínua (de 62,4% para 58,4%), de forma que, em 2002, o setor privado já respondia por cerca de 70% do total de matrículas (CORBUCCI, 2004, p. 683).

Mesmo que o setor público não tenha tido o mesmo processo de expansão que o setor privado, ao longo do período sob análise, este teve um incremento considerável das matrículas no biênio 2001/2002 – cerca de 12%. Isto se deve, principalmente, às IES estaduais, cuja taxa de crescimento (16,4%) superou, inclusive, a das instituições privadas (16,1%). Outro fator que contribuiu para o aumento de matrículas no setor público foi o aumento verificado entre as IES municipais (31,8%), ainda que sua participação na matrícula total seja marginal (3,0%). Cabe destacar também que entre 1990 e 2002 houve um aumento de 161% na demanda por educação superior medida pelo total de inscrições nos exames vestibulares. Verifica-se também que nesse mesmo período houve a ampliação da oferta de vagas para 252,6%, reduzindo, portanto, a proporção de candidatos por vaga, de 3,8 para 2,8 (CORBUCCI, 2004).

Apesar de esses números terem mostrado um avanço no setor público, é possível afirmar que as ações de FHC para o crescimento do setor privado caminhou a passos largos. Durante seu mandato foram criadas 758 novas instituições de educação superior privadas, enquanto que as públicas sofreram redução de 15 instituições. FHC iniciou seu governo com 210 instituições públicas de ensino superior e, ao final, em 2002 eram apenas 195, número que permanece até os dias atuais (CRUZ; MONTEIRO, 2017). O próximo gráfico mostra a evolução do número de instituições públicas e privadas durante a gestão de FHC.

Gráfico 2 – Evolução do número de instituições públicas e privada (1995-2002)



Fonte: INEP (2016).

Observa-se no gráfico 2 que ao deixar de investir na ampliação do setor público, o governo deixou de atender boa parte da demanda social, ampliando o contingente potencial para a educação privada, criando regras e procedimentos para garantir a estabilidade e a segurança jurídica indispensável para os investimentos de capital privado. A criação do sistema de avaliação, criado em tese para garantir a qualidade da educação, não conseguiu aplicar sanções efetivas a nenhuma instituição e todo seu potencial foi relegado à força da competição e à decisão racional dos investidores do mercado educacional e dos que dele se utilizam (CORBUCCI, 2004).

Durante o Octênio FHC (1994-2002) as IES privadas tiveram um aumento de 127% contra uma redução de 10,5% das IES públicas. Mesmo com um aumento de 52,3% das matrículas públicas, o setor privado atingiu o percentual de 150,2% das matrículas. No governo Lula a situação não é muito diferente: em seis anos de governo (2002-2008) houve um crescimento de 21% das IES públicas para 40% das IES privadas. Registra-se também, um percentual de 21,2% para as matrículas

públicas, para um aumento de 56,7% das matrículas privadas (SGUISSARDI, 2010).

Tabela 1 – Evolução do número de instituições e de matrículas da educação superior por categoria administrativa (público e privada) 1994-2008

Ano	Número de Instituições					Número de Matrículas				
	Total	Públ.	%	Priv.	%	Total (mil)	Públ. (mil)	%	Priv. (mil)	%
1994	851	218	25,6	633	74,4	1.661	690	41,6	970	57,4
2002	1.637	195	11,9	1.442	88,1	3.520	1.085	30,2	2.434	69,8
2006	2.270	248	11,0	2.022	89,0	4.676	1.209	25,8	3.467	74,2
2008	2.252	236	10,5	2.016	89,5	5.080	1.274	25,0	3.806	75,0
1994-2002 ▲%	92,4	-10,5	-	127,8	-	109,5	52,3	-	150,2	-
1995-2002 ▲%	83,1	-7,1		110,8	-	100,0	55,0	-	129,8	
2002-2008 ▲%	37,5	21,0	-	39,8	-	46,0	21,2	-	56,7	
2006-2008 ▲%	-00,7	-05,0	-	-00,3	-	08,6	05,4	-	09,7	-
1994-2008 ▲%	164,6	8,3	-	218,5	-	205,8	84,6	-	292,4	-

Fonte: BRASIL (2008, 2010c).

Cumprir observar que, com a reforma do estado brasileiro e as medidas de ajuste estrutural na economia, registrou-se nos anos de 1994 a 2008, um crescimento global das Instituições de Educação Superior, um percentual de 164%, das quais as IES públicas cresceram apenas 8,3% contra 218,5% das IES privadas. No que tange às matrículas, o crescimento entre 1994 e 2008 foi de 205,8%, onde novamente o setor privado ficou com a maior parte: 84,6% para as IES públicas, contra 292,4% das privadas. Em análise sobre o governo FHC (1995-2002) nota-se que houve crescimento das IES privadas (110,8%).

No que se refere ao número de matrículas no período de 1995 a 2002 observa-se que, embora o setor público tenha tido um crescimento de 55%, foi o setor privado quem teve o maior índice expansão, alcançando 129,8%.

Depreende-se que, durante os oito anos de governo FHC e os primeiros seis anos do governo Lula, a expansão da educação superior deu-se mediante financiamento privado numa clara consolidação da educação superior como mercadoria, marca indiscutível da política liberal conservadora, suprimindo a ideia de educação como direito de todos (GOMES, 2008).

Para Sguissardi (2006), FHC implementou reformas pontuais na educação superior, confirmando sua tendência empresarial e mercantil. Vejamos algumas delas:

a) a gradativa desresponsabilização do Estado com o financiamento e a manutenção da educação superior, embora mantendo sobre ela estrito e crescente controle, via sistemas de avaliação, regulação, controle e credenciamento; b) o estímulo e as facilidades para a criação e expansão de IES privadas sem e com fins lucrativos; c) a indução a que as IES públicas sejam organizadas e geridas à semelhança de empresas econômicas; d) a valorização da qualidade acadêmica em moldes administrativo-gerenciais e empresariais: produto, custo/benefício; e) o incentivo à competição intra e interinstitucional; f) a manutenção das IFES sem autonomia de gestão financeira e as tentativas de aprovação de instrumentos legais que instituíssem um modelo de autonomia distinto do constitucional, isto é, autonomia financeira em lugar da autonomia de gestão financeira; g) o implemento à diversificação das fontes de financiamento, mediante, entre outras medidas, a criação de FAls, a cobrança de mensalidades, contratos de pesquisa com empresas, venda de serviços e consultorias e doações da iniciativa privada; h) o implemento à diferenciação institucional – universidades de ensino, em especial –, além de carreira docente por instituição, salários individualizados por volume de aulas e de produção científica (SGUISSARDI, 2006, p. 1038).

Para o autor, sem dúvidas, FHC incentivou muito mais às IES privadas em detrimento das políticas públicas. Cunha (2004, p. 803), ao discutir sobre as Instituições Federais de Educação Superior, advoga que na gestão de FHC as mesmas sofreram grandes restrições em termos orçamentários quando comparados a outros períodos.

As consequências negativas dessas restrições foram evidenciadas no emprego público, em especial nas IFES que sofreram drásticas alterações. As críticas empreendidas por FHC às IFES eram as de que essas instituições eram incapazes de administrar de modo eficiente os recursos públicos, eram inflexíveis em suas grades curriculares tornando-se impedimento para atender a demanda do mercado, não conseguiam angariar recursos financeiros nem aumentar o seu número de vagas. Dada essas razões, uma das primeiras medidas tomadas por

FHC no início de sua gestão foi a suspensão de concursos públicos para docentes e técnico-administrativos, bem como certo “congelamento” dos salários e dos recursos humanos nesse período (CATANI; OLIVEIRA, 2007). Sobre essa questão, Sguissardi pontua que

[...] no período 1994-2002 o ensino superior público federal teve uma expansão de 37% nas matrículas e uma redução de 5% no seu corpo docente e de 21% no seu quadro de funcionários, além do quase congelamento salarial de docentes e funcionários técnico-administrativos. Esse congelamento foi parcialmente compensado apenas por uma gratificação proporcional aos índices individuais de 'produtividade', intitulada, no caso dos docentes, de gratificação de estímulo à docência (GED) (SGUISSARDI, 2006, p. 1030).

Para Cunha (2004), portanto, FHC simplesmente desprezou as IFES durante os oito anos de sua gestão em favorecimento de um acelerado processo de privatização, quando o número de instituições privadas cresceu vantajosamente:

O número de instituições privadas aumentou consideravelmente, em especial na categoria universidades e na dos centros universitários, o que resultou na ampliação do alunado abrangido pelo setor. Tal crescimento fez-se com a complacência governamental diante da qualidade insuficiente do ensino ministrado nas instituições privadas e até mesmo com o benefício do credenciamento acadêmico e do crédito financeiro. Se, de um lado, as IES federais padeceram de recursos para continuarem a operar nos termos que antes faziam e, de outro, as IES privadas recebiam benefícios, como o financiamento das mensalidades cobradas aos estudantes e linha de crédito exclusiva para investimento, a juros subsidiados, como deixar de pensar que o sucateamento do setor público do ensino superior correspondia a um intento deliberado? Sem outra referência empírica, esse foi o pensamento dominante naquelas instituições no período 1995/2002. (CUNHA, 2004, p. 807).

Diante deste cenário, o que se fica evidente são os reflexos da política neoliberal aplicada às IFES por FHC. No que diz respeito ao financiamento destas, Sguissardi (2006) assevera que a redução de recursos públicos sofrida pelas IFES chegou perto dos 25% em comparação aos recursos que antes recebiam:

Para se analisar as políticas de educação superior durante esse período, um indicador importante é o do financiamento federal das IFES, obrigação constitucional. O índice mais utilizado é do percentual em relação ao PIB, ano a ano, do total de recursos destinados aos conjuntos IFES. Os recursos destinados às IFES no ano de 1989 correspondem a 0,97% do PIB. Em 1994, eles correspondiam a 0,91%. Oito anos passados, eles correspondiam a 0,64% e, no ano anterior, tinham correspondido a 0,61%

numa redução de cerca de 33% em relação ao início do octênio governamental. Caso fosse tomado como referência o total de despesas correntes do fundo público federal, a queda no índice se revelaria ainda mais acentuada: 44% (SGUISSARDI, 2006, p. 1030).

Como se pode observar pelos dados elencados por Sguissardi, as IFES foram severamente penalizadas, seja quanto ao número de contratações, falta de investimentos em sua infraestrutura e drástica redução orçamentária, fato que não se observou, logicamente, nas IES privadas. Todavia, há que se lembrar que todo esse engenhoso processo de ajuste para as IES públicas estavam em conformidade com a “carta de intenções” assinada pelo Brasil com o BM.

Nesta carta continha propostas que visavam a reformulação da educação superior no país sob os moldes neoliberais. Tinha, entre outros objetivos provar que o Estado brasileiro não tinha condições suficientes para garantir o financiamento das IES públicas e que as mesmas eram incapazes, dada sua estrutura, de se adequar de forma condizente com as necessidades e exigências de um mercado empreendedor que crescia cada vez mais.

Para Azevedo (2008), na verdade, a prioridade que foi dada durante a gestão de FHC foi a primazia do livre mercado entre as instituições de educação superior, no qual houve um forte processo de mercadorização das relações sociais, nas quais a educação superior encontra-se inserida.

As proposições quanto à mercadorização da educação superior apontadas por Azevedo (2008) são confirmadas nos dados trazidos por Cunha:

[...] em 1995 FHC encontrou o ensino superior com 1,2 milhão de estudantes de graduação e o deixou com 3,5 milhões – um crescimento de 209% em oito anos! O aluno do setor público cresceu um pouco, mas foi o do setor privado que impulsionou essa curva ascendente. Se, ao início desse período, o setor privado respondia por cerca de 60% do efetivo discente, ao fim dele essa proporção subiu a 70%. O número de universidades públicas ficou estagnado, mas as privadas subiram de 63 a 84. E o de centros universitário, de zero a 77, dos quais 74 privados. A periferia das áreas metropolitanas e as cidades do interior passaram à frente das capitais na disputa pelo estudantado (54% x 46% em 2002). Declaração do diretor do INEP, por ocasião da divulgação do Censo da Educação Superior, em outubro de 2003, dá conta de que só no último ano do octênio FHC foram autorizadas 186 cursos de graduação e 53 novas IES (CUNHA, 2004, p. 809).

A mercantilização dos sistemas de educação superior, seja nos países centrais, seja nos países periféricos, é incentivada e defendida por instituições de ordem financeira – BM e BID, ou de ordem comercial e de serviços – OMC.

Os princípios que embasaram a reforma na educação superior, na gestão de FHC, estavam contidos nas teses de documentos elaborados pelo BM. Em 1986, o documento *Financing Education in developing countries – An exploration of policy options* trazia uma série de instrumentos legais e medidas como a redução dos recursos financeiros (WORLD BANK, 1986).

Uma das teses trazidas neste documento diz respeito ao fato de que as nações em desenvolvimento deveriam investir mais e com mais proveito na educação básica – nível com mais auto retorno social – e somente depois no ensino médio e com redução de investimento na educação superior, colocando um fim na gratuidade desse nível educacional. O documento também incentiva a criação de um mercado de crédito para a educação, com bolsas seletivas, em sua maioria, na educação superior e incentivo à expansão de escolas privadas e comunitárias (WORLD BANK, 1986, p. 17).

Em documento semelhante, *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995) determinava a privatização desse nível de ensino, sobretudo às nações que encontravam dificuldades em implementar políticas de expansão no ensino fundamental.

O exame das experiências dos países indica que existem quatro orientações fundamentais para a reforma: promover a maior diferenciação das instituições, inclusive o desenvolvimento de instituições privadas; fornecer incentivos para que as instituições possam diversificar as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos alunos nas despesas e a estreita ligação entre o financiamento fiscal e os resultados; redefinir o papel do governo no ensino superior; adotar políticas que tenham como objetivo priorizar os objetivos de qualidade e equidade (WORLD BANK, 1995, p. 14, tradução nossa).¹³

¹³ El examen de las experiencias de los países indica que hay cuatro orientaciones clave para la reforma: Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones incluido el desarrollo de Instituciones privadas; Proporcionar incentivos para que las instituciones diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados; Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior; Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad e equidad (WORLD BANK, 1995, p. 14).

Outro aspecto seria o de que o déficit público estaria diretamente vinculado ao excessivo comprometimento do fundo público com o ensino superior, especialmente com as universidades de pesquisa, porque onerariam mais o orçamento público, e a solução. Portanto, seria a privatização do sistema de educação superior, por fim, que a educação superior deveria ser prioritariamente um bem privado, pois a oferta do bem público é limitada, além de a educação superior poder ser pago e não um bem demandado por todos.

Outro documento apresentado pelo BM é o *Task force on higher education and society. Higher Education in developing countries: peril and promise* (WORLD BANK, 2000), em parceria com a UNESCO. Neste documento, o BM realiza um diagnóstico da crise da educação superior nesse período, mostrando que o déficit público seria a causa do comprometimento do fundo público com a educação superior, principalmente com as universidades de pesquisa. E, pela universidade de ensino, exigir menos recursos do que a universidade de pesquisa, baseada no modelo europeu, o BM estimula o incentivo à primeira em detrimento da segunda.

Sguissardi (2006, p. 1036) afirma que “[...] para o Banco, esse nível de ensino não poderia ser tratado com um ‘bem estritamente público’, em razão de suas condições de competitividade (oferta limitada), excluibilidade (pode-se obtê-lo mediante pagamento) e recusa (não é requerido por todos)”.

Na condução das reformas preteridas para a educação brasileira, o BM encontrou na Organização Mundial do Comércio (OMC) uma grande possibilidade de aliança para dar continuidade às reformas. Em 1998, na Conferência Mundial sobre Educação Superior, uma das teses discutidas foi sobre a existência de mantenedores privados na educação, na qual os governos deveriam aceitar a ideia de que a educação superior pode ser concebida como serviço comercial, logo, pode ser regulada pelas diretrizes da OMC.

Assim, a partir de 1999, a educação foi incluída como um dos doze serviços que devem ser regulados pelo Acordo Geral sobre Comércio em Serviços (AGCS). O acordo, aprovado pelos estados membros da OMC prevê a liberalização progressiva de serviços em âmbito transnacional. Estes órgãos passaram a determinar uma educação de caráter comercializável, cujas diretrizes e princípios foram ditadas pelas regras de mercado (SIQUEIRA, 2004).

O documento *Services Sectoral Classification List* (2003), elaborado pela OMC, traz a classificação dos serviços educacionais a partir de seus níveis: 1) serviços de educação primária; 2) serviços de educação secundária; 3) serviços de educação superior; 4) educação de adultos; outros serviços educacionais (BORGES, 2009). Para nosso objeto de interesse, a educação superior é tratada como um serviço de ensino superior terciário. No âmbito da regulamentação proferida pela OMC, a educação superior deve ser estruturada, bem como suas prioridades de acordo com as demandas e as necessidades da economia, uma vez que ela colabora na promoção do crescimento econômico.

Vale destacar que o fato de o Brasil ter sido contra a inclusão da educação nos serviços comercializáveis da OMC, não foi impedimento para que a comercialização e a mercantilização da educação, em especial, a superior, ocorresse, uma vez que o Brasil já havia liberado a comercialização deste nível de ensino por meio da legislação (SGUISSARDI, 2014).

Os argumentos utilizados pelos membros da OMC são o de que a comercialização de serviços educacionais oportunizaria o seu crescimento e a sua expansão para espaços geopolíticos isolados dessa possibilidade, sobretudo quando estas são administradas exclusivamente por parte do governo, necessitando o incentivo ao desenvolvimento de uma cooperação internacional (BRASIL, 2003). Isto porque, parte-se da premissa de que com o advento das tecnologias da informação e comunicação, os “serviços educacionais”, são elementos ativos na geração de oportunidades de acesso à educação profissional e superior em vários países (MARIN; BRASIL, 2004, p. 14). Para Silveira (2012),

Na visão dos organismos supranacionais, o ramo do ensino superior concentra as melhores oportunidades de comercialização de serviços pelas seguintes razões: em muitos países, o ensino superior não é financiado pelo fundo público; a ‘clientela’ pertence às camadas economicamente mais favorecidas da população; o ensino superior destina-se, também, às demandas da ‘educação ao longo ensino’, atendendo ao aprimoramento profissional requerido pelas corporações multinacionais (SILVEIRA, 2012, p. 13).

Com isso, FHC teria mantido a coerência com seus princípios de Estado neoliberal, a partir das políticas formuladas no Consenso de Washington, culminando num progressivo processo de redução do papel do Estado, seja no

sentido de permitir e estimular o aumento da participação relativa do setor privado no conjunto do sistema, seja no de administrar o setor público de acordo com métodos e critérios vindos do mercado.

Realizou, sem dúvidas, uma reforma de grandes proporções na orientação das universidades públicas, introduzindo nestas conceitos oriundos da organização gerencial. Temendo perder adesão desse modelo, o governo parece ter travado com o setor público uma “queda de braço”, via redução orçamentária, o que para Sguissardi (2006), no final das contas, resultou na privatização do sistema educacional e na fragilização do sistema público.

Deste modo, é possível concluir que no octênio FHC as universidades públicas estaduais e federais tiveram que conviver com o descaso governamental no que tange ao financiamento, infraestrutura e expansão de vagas. Ficou um grande contingente, especialmente os de baixa renda sem atendimento na educação superior pública que, sem opção, são empurrados para o setor privado, mostrando o elitismo acadêmico o qual o Brasil está historicamente inserido.

Para Ristoff,

[...] o Brasil continua concebendo a universidade como coisa para um pequeno e seletivo grupo – um espaço onde alguns poucos privilegiados têm a oportunidade de acessar o último conhecimento. Parece não haver dúvidas de que a universidade deve servir à sociedade que a criou; resta, no entanto, saber a que sociedade deve servir. E neste sentido, parece evidente que num país democrático, ou que se queira democrático, a universidade precisa romper com o elitismo que a concebeu e engajar-se num projeto nacional que promova o acesso das populações hoje excluídas e transforme as universidades brasileiras em universidades do povo, para o povo e pelo povo (RISTOFF, 2003, p. 142).

Ristoff, ao discutir o processo de elitização das universidades públicas brasileiras afirma que:

O que está acontecendo entre nós é o contrário: as já elitizadas e excludentes universidades públicas elitizam-se ainda mais e forçam populações jovens a buscarem nas universidades privadas e pagas o seu único refúgio. Hoje, é duas vezes mais difícil ingressar em um curso de graduação de uma universidade pública do que há cinco anos atrás. Estamos hoje entre os países com um dos sistemas de educação superior mais privado do planeta. Na América Latina, perdemos apenas para República Dominicana e El Salvador (RISTOFF, 2003, p. 142).

Nesses termos, FHC não empreendeu nenhum esforço no que tange a inclusão de estudantes de baixa renda na educação superior pública, especialmente quando se considera o caráter neoliberal assumido em sua gestão. Nesse momento, buscou-se mais o incentivo à expansão das IES privadas, supondo a democratização do acesso mais pelo aumento de vagas do que assumir sua responsabilidade estatal enquanto órgão provedor da educação pública para criar e gerir o acesso às IES. Verdade é que, por estar pautado na ideologia neoliberal, as ações e/ou programas sociais que deveriam a priori ser de responsabilidade do Estado, tendiam, via de regra, à desresponsabilização do Poder Público.

Consolidou, com certeza, o Estado Mínimo, na medida em que o mercado educacional foi intensamente estimulado, injetando, cada vez mais, dinheiro público nas IES privadas, enquanto as IES públicas e as IFES foram colocadas em segundo plano. No que se refere aos recursos financeiros e muitas atividades acadêmicas, seja de ensino, pesquisa ou extensão, não puderam acontecer, ora por falta de recursos ora por falta de pessoal.

Resultou disso, enormes prejuízos não só às IES e às IFES em termos de produção acadêmica, pesquisa e desvalorização programada das carreiras dos docentes e técnicos administrativos, mas para a nação como um todo, uma vez que a educação pública está cada vez mais precarizada, perdendo cada vez mais em termos de investimento, qualidade, retirando a única oportunidade que muitos estudantes têm como única opção, cursar uma universidade pública.

Ao analisar a história da educação brasileira, vê-se que o quadro de desigualdade educacional existente foi marcado, entre outros fatores, pelo quesito “intelectualmente capaz”, e não pelos fatores contraditórios de ordem política, econômica e social. Nas análises de Durham (2010),

Neste 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 4ª série e, com o exame de admissão ao ginásio, apenas os melhores entre esses lograssem terminar a oitava. Ascendia ao ensino médio um número ainda mais restrito de alunos. Este tipo de processo seletivo assegurava que apenas uma pequena parcela dos alunos, os de melhor desempenho, sobrevivesse no sistema educacional até o final do ensino fundamental e médio. Cria-se assim a ilusão de um ensino de qualidade que resulta da eliminação precoce dos alunos com maiores

dificuldades de corresponder às expectativas dos professores (DURHAM, 2010, p. 164).

Para Silva (1986), a despeito da uniformidade estrutural dos sistemas escolares, o que existe na realidade é um posicionamento diferenciado dos alunos pertencentes a classes sociais diferentes, no qual esse processamento diferenciado está relacionado a processos mais amplos de reprodução social que ajudam a perpetuar a estrutura econômica e social existente.

O currículo oculto, segundo Silva (1986), direciona crianças e jovens das classes subordinadas às virtudes do conformismo e submissão e ordem direta, enquanto que jovens da classe pequeno burguesa são socializados em escolas para serem independentes, autônomos e internalizarem o poder. Além disso, enquanto estes recebem um conteúdo cognitivo de status mais elevado, àqueles se ensina um conhecimento de natureza prática, quando muito.

Assim, como mais uma vertente modernizante, a LDB/96 inovou com a tradição da educação superior no que diz respeito à aprovação e admissão em cursos de graduação. A redação da Lei sobre a mudança no padrão de seleção condiciona a entrada do candidato à educação superior – além de concluir o ensino médio –, mediante “processos seletivos”, mas não utiliza mais o termo “exames”, “concurso” ou “vestibular”. Tal ocultação deu margem de interpretação às instituições superiores adotarem diferentes processos de admissão de alunos, de acordo com sua inserção mais ou menos paralela ao mercado da educação superior.

Em resposta às críticas que o modelo tradicional de ingresso na educação superior vinha sofrendo, a ideia de uma avaliação no decurso do ensino médio foi apoiada pelo Ministro da Educação. Assim, paralelo aos exames vestibulares que não foram extintos, o MEC instituiu em 1998 o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – para estudantes concluintes do ensino médio –, uma espécie de avaliação do Estado, de caráter facultativo e que poderia se tornar obrigatório (BRASIL, 1998; CUNHA, 2003).

Mais uma vez chama-se a atenção sobre os critérios de eliminação e seleção. Embora a LDB/96 não trouxesse mais a nomenclatura “vestibular”, o processo de seleção e exclusão para acesso ao ensino superior continuou o mesmo, ainda que de forma oculta. O Enem é tão somente mais uma dessas

formas que, embora traduz uma forma democratizante de acesso ao ensino superior, não deixa de trazer implicitamente seu caráter também excludente.

Numa perspectiva crítica, pode-se afirmar que os exames (vestibular, Enem) nada mais são do que instrumentos de seleção, classificação, como também mostram seu valor e seu peso no sistema educacional como via de acesso à educação superior. E isto tem seu início no processo de escolarização dos indivíduos, pois desde as séries iniciais a escola tem utilizado os exames para selecionar tecnicamente os indivíduos mais “competentes”, classificando-os desde os primeiros anos de vida escolar, colocando-os sob o status de nobreza escolar.

Àqueles oriundos das classes populares, resta-lhes senão a eliminação do sistema antes mesmo de serem examinados e avaliados, mostrando o quanto o fator desigualdade são elementos fortes e influentes no ingresso e êxito escolar dos sujeitos.

Sacristán e Pérez Gómez (2000) afirmam que, sob a ideologia da igualdade de oportunidades numa escola comum para todos, se desenvolve lenta, mas decisivamente o processo de classificação, de exclusão das minorias e do posicionamento diferenciado para o mundo do trabalho e da participação social.

E parece ter sido essa a intenção dos idealizadores do ENEM que, com suposta valorização e qualificação para o trabalho, intencionavam que o mercado de trabalho valorizasse tal resultado como indicador do nível intelectual dos estudantes. Ademais, esperava também que as instituições de educação superior aproveitassem-nos para o processo de seleção dos candidatos.

Ora, sabe-se que o nível de desenvolvimento intelectual dos indivíduos está diretamente relacionado a apropriação dos bens culturais, entre eles a prática escolar, elaborados culturalmente pela humanidade. Isso remete mais uma vez às categorias explicativas de Bourdieu e Passeron sobre o acesso e permanência na educação superior, que mostram o quanto as diferenças culturais interferem na vida e no sucesso escolar dos indivíduos.

Ao utilizarem os termos “probabilidade de passagem” e “probabilidade de êxito” mostram que aqueles que vieram ou passaram por uma estrutura social desprovida das condições básicas de sobrevivência e carência no acesso aos saberes culturalmente elaborados pela humanidade terão, conseqüentemente menores chances de lograr êxito e ingressarem com qualidade no sistema de

ensino superior, justamente porque as carências históricas de sua escolarização básica tornam esse processo muito mais difícil.

Para os que conseguem “chegar” no outro lado, os que conseguem romper as barreiras deficitárias da escolarização básica, tendem a começar a reproduzir tão somente os conhecimentos que adquiriram no “gueto” social em que estavam inseridos, muitas vezes se diplomando sem ter desenvolvido as competências básicas exigidas pelo sistema educacional superior, colocando-os mais uma vez numa escala inferior, proibindo-os de participarem justamente da oferta dos vários postos de trabalho e dos bens culturais.

Desta forma, concorda-se com Bourdieu e Passeron (1982) quando afirmam que o sistema de “exames” não pode ser reduzido a apenas um serviço ou prática escolar, uma vez que ele determina o curso de vida dos indivíduos em todas as suas variáveis, seja ele pessoal, profissional ou acadêmico. Portanto, sua supervalorização, como é o caso da sociedade brasileira, resulta num sistema desigual de oportunidades em que a sociedade contemporânea está assentada, ou seja, numa falsa estrutura de igualdade social regida pela hierarquia do êxito escolar, em qual se baseia a sociedade moderna.

Parafrazeando a expressão de Cunha (2003, p. 45), mais uma vez foram os “empresários do ensino” quem tiraram proveito desse processo, incorporando “[...] o resultado do ENEM como parte ou como toda indicação de desempenho para selecionar os candidatos”.

Implantado em 1998, a procura pelo ENEM tem aumentado a cada ano, o que impulsionou, por um lado, maior demanda e, paralelamente, a aceitação por parte de apenas algumas universidades públicas. Após grandes períodos de resistência por parte das universidades públicas, as mesmas passaram a utilizar o resultado do ENEM a fim de substituir a primeira fase do processo seletivo, ou para integrá-la, valendo determinada pontuação. Mesmo assim, ainda tiveram aquelas que não cederam, pelo menos até o fim do mandato de FHC. Tornou-se então, ao mesmo tempo um exame de saída do ensino médio e, por outro lado, uma possibilidade de entrada na educação superior.

No quadro mais geral que referencia o tripé da reforma universitária, a Lei de Diretrizes e Bases exerceu influência decisiva ao exigir avaliações periódicas em todos os níveis de ensino. Na educação superior, a determinação da avaliação

foi reforçada pela exigência de renovação periódica do credenciamento das instituições e do reconhecimento dos cursos. Neste nível de ensino, o que se presenciou foi o deslocamento da avaliação de cunho institucional, a exemplo do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), já em retração, para a avaliação individual sob critérios abrangentes que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Gouveia (2005) destaca que apesar da importância do PAIUB na trajetória da avaliação da educação superior, a partir de 1995, este foi substituído por uma nova proposta de avaliação – Exame Nacional de Cursos (ENC) –, implantado por Fernando Henrique Cardoso, sob a gestão do Ministro Paulo Renato de Souza. Com dimensão pública jamais vista antes, o ENC foi o primeiro exame nacional de natureza censitária e obrigatória, realizada por alunos concluintes dos cursos de graduação, tornando-se em 1996, o instrumento por excelência de avaliação. A aplicação das provas para vinte e seis cursos, no ano de 1996, causou muitas repercussões quanto às características de sua implementação:

[...] o exame sujeitava os alunos formandos dos cursos avaliados à realização obrigatória de uma prova de conhecimentos; as instituições eram classificadas em um ranking, de acordo com os resultados das provas realizadas por seus estudantes, por meio de cinco menções (A, B, C, D e E); os resultados focavam os cursos de graduação e eram registrados no histórico escolar do estudante. Nesses moldes, o exame repercutiu na opinião pública, tanto positiva quanto negativamente, principalmente porque a ênfase na divulgação dos resultados recaía sobre as notas obtidas nas provas, desprezando-se as informações obtidas a respeito dos estudantes ou sobre as próprias provas (GOUVEIA, 2005, p. 111).

As críticas atribuídas ao Exame Nacional de Cursos ou Provão, como ficou conhecido, era a de que a dimensão institucional estava sendo deixada de lado em detrimento da dimensão individual. A expressão da rejeição desse processo ficou latente no boicote sofrido pelo Provão nos seus primeiros anos de aplicação. Como forma de assegurar a imposição e o controle na realização dessa avaliação, o MEC condicionou a realização do Provão à obtenção do diploma, não dando opção para o estudante. Ademais, alinhou o critério de nota das faculdades ao seu credenciamento ou não, ou seja, as faculdades que apresentassem notas muito baixas seriam visitadas por especialistas e daí a decisão pelo seu descredenciamento ou não pelo Conselho Nacional de Educação. Paradoxalmente,

foi a iniciativa privada quem se opôs ao Provão que, saindo vitoriosa, conseguiu que o baixo rendimento de seus alunos não fosse mostrado, quando comparados com o setor público, tidos como de melhor qualidade (CUNHA, 2003).

O Provão foi aplicado por oito anos seguidos (1996 a 2003), realizados anualmente. No ano seguinte, por meio da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004b), o provão foi substituído pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Alguns autores sustentam a tese de que o processo de incentivo ao setor privado lucrativo constitui uma peculiaridade brasileira, que no caso, é uma peculiaridade exacerbada. No posicionamento de Nunes (2007, p. 15-16), o argumento é o de que

O Brasil claramente estimulou, por meios legais e regulamentações, a constituição de um setor educacional com fins lucrativos, fazendo do país um caso desviante das tendências mundiais ainda hoje dominantes. Em geral, naqueles países nos quais existe um denso componente privado, a educação superior com finalidade lucrativa é tolerada, mas não se registram políticas públicas, como a brasileira, de incentivo à mercantilização do setor. A natureza essencialmente privada da educação superior brasileira, independentemente da finalidade lucrativa, já fazia do Brasil, ao lado do Chile, Filipinas e Japão, países diferentes dos demais. Entretanto, apenas no Brasil, Chile e Japão as matrículas em universidades representam mais de 50% do total de estudantes, ao contrário, por exemplo, de países como a Alemanha, Grécia, Canadá e Austrália nos quais a educação é quase completamente pública (NUNES, 2007, p. 15-16).

Steiner (2005) também comunga do mesmo pensamento que Nunes. Em elucidativa pesquisa comparada sobre o sistema de educação superior brasileiro com o sistema existente nos Estados Unidos da América – comumente, sempre proclamado como referência entre os que concordam com a presença privada lucrativa na educação superior – aponta que “Universidades com fins lucrativos representam apenas cerca de 1% das universidades americanas [...] a maior diferença entre os sistemas é a presença significativa das instituições particulares no Brasil, que inexistentes no EUA [...] o Brasil conta cerca de duas vezes mais instituições particulares do que os EUA: Brasil possui 1.135 e os EUA, 617” (STEINER, 2005, p. 350-351).

Quando se analisa de modo objetivo a situação educacional dos países capitalistas mais desenvolvidos, constata-se que estes países possuem matizes,

que por alguma razão não são consideradas nas discussões sobre o modelo de educação superior. O Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, ao discutir a reforma institucional, competitividade e autonomia financeiras das universidades, reconheceu as diferenças existentes entre os países, confirmando a peculiaridade brasileira:

A universidade deve ser pública. Entendo que a universidade privada, a universidade que visa lucro, é para mim um aborto. É alguma coisa absolutamente inaceitável do meu ponto de vista de valores. Eu sei que existe aí na sociedade, sei que existe no Brasil, mas em países civilizados não tem. Eu não conheço nenhuma universidade privada na França, nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Alemanha, na Suécia. Privada, não conheço. Universidade que visa lucro [...] nos Estados Unidos, você tem dois tipos de universidades: as estaduais, como a Michigan State, a University of Califórnia etc. e as privadas, como Harvard, MIT, Chicago [...] e as privadas não são privadas, são públicas, ninguém fica rico delas, são públicas não estatais. [...] a universidade privada com fins lucrativos que existe no Brasil é uma aberração [...] deve ser pública não-estatal, como é a universidade americana (inclusive as estaduais) (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 41-42).

Porém, a realidade brasileira mostrou que as características apontadas, marcos e referências nas condutas diplomáticas e discussões para formulação de políticas públicas foram vistos como objetivos fundamentais na constituição das práticas empresariais, no que concerne à educação superior, atendendo aos interesses de “[...] corporações e conglomerados transnacionais como as práticas e ações de governos e organizações multilaterais” (IANNI, 1999, p. 218).

Tais aspectos permeiam os meios pelos quais são formuladas as ideias e das quais derivam as interpretações nas formulações de políticas públicas, sobretudo por meio da legislação, sempre com evidente interesse do mercado e de como esse deve operar de forma mais livre de intervenções do Estado.

A LDB/96, por exemplo, em vinte anos de vigência sofreu várias alterações, seja por meio de decretos, portarias e pareceres, impulsionados pelas organizações internacionais, entre os quais o FMI que, seguindo uma agenda de instrumentos normativos, “[...] foi fundamental para a estrondosa expansão do empresariamento do ensino superior no Brasil” (BITTAR, OLIVEIRA, MOROSINI, 2008, p. 336).

Em linhas gerais, estas foram as principais medidas adotadas pelo governo FHC para o setor privado, medidas que definiram não só a criação de um novo

formato para a educação superior, como também seus novos rumos nos anos posteriores.

Os estudos e pesquisas realizados até aqui sobre a educação superior brasileira mostraram que, desde o final do século XIX, passando pelo regime autoritário até a democracia, o caminho que o Estado decidiu trilhar foi o da privatização, caracterizando uma expansão do setor de cunho empresarial.

A execução dos princípios neoliberais na reforma implementada durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) imprimiu mudanças significativas no perfil e na gestão da educação superior, especialmente com as reformulações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/96, deslocando-a da esfera do direito social para torna-se uma mercadoria.

3 A ERA LULA: EXPANSÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

“Brasil, um país de todos”
(Slogan publicitário do Governo Lula).

A educação superior no Brasil vem passando por um forte processo de reforma desde as décadas de 1970-80, período no qual também estavam no centro do debate as questões sobre democratização, acesso e permanência na escola como um todo, em particular a educação superior. Na década de 1990, a tônica do debate foi a reforma do Estado brasileiro, no qual a democratização da educação superior para as camadas populares foi realizada sob a migração deste nível de ensino para o setor privado sob a justificativa de que primeiro, as Organizações internacionais, considera que a educação superior tem um custo muito alto para o Estado. Segundo, de que o setor privado possui ampla capacidade de absorver um contingente maior de estudantes, enquanto o setor público manteve um cenário de forte elitização.

Esta seção tem por objetivo discutir as políticas públicas caracterizadas como “expansão” para a educação superior pública no governo Lula (2003-2010) e sua relação por um lado, com o conceito de democratização, por outro, com o setor privado, e as orientações advindas das organizações internacionais – Banco Mundial. Pretende-se também analisar o conjunto de fatores, estratégias e medidas adotadas por esse governo para que essa “expansão” ocorresse.

No entanto, para compreender as políticas públicas para a educação superior no governo Lula, é necessário situarmos inicialmente o leitor de como se efetivou a organização política e econômica do Estado brasileiro nos seus dois governos. Busca-se compreender os fatores que induziram não somente às transformações petistas, mas à grande popularidade do governo Lula da Silva, tanto entre os setores organizados da classe trabalhadora, quanto na sociedade brasileira em geral.

A história da sociedade brasileira sempre foi marcada pela relação entre transformação e conservação, onde cada elemento novo vai compondo os elos do processo. O “lulismo”, conceito trazido por André Singer, publicado em 2012 na obra *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, pode ser

considerado um elemento “novo”, uma nova peça para o cenário geral da semelhança, onde a tradição se apresenta como o “novo” no “velho”. Os estudos sobre o “lulismo” apresentado por Singer permite clarificar o entendimento dos aspectos importantes da forma de governo de Lula que, ao ser eleito como representante político do “subproletariado”, esconde uma íntima relação com a construção da hegemonia burguesa. Por isso, “O lulismo existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento” (SINGER, 2012, p. 9).

3.1 LULA E O PARTIDO DOS TRABALHADORES: ENTRE A CONSERVAÇÃO E A MUDANÇA

Após uma década de uma forte política entreguista ao capital internacional decorrentes da aquiescência acrítica do Consenso de Washington por FHC (ANTUNES, 2005), Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT) venceu as eleições em 2002. Vitória alcançada após várias concessões que exigiram o abandono de várias bandeiras que o caracterizava desde 1980 e aliando-se, além de vários partidos de esquerda, ao Partido Liberal (PL), pequeno agrupamento político de centro-direita vinculados ao setor produtivo. Mesmo contestada pela base petista, os argumentos foram os de que sem as alianças e com um discurso menos radical com os setores que anteriormente eram combatidos pelo partido, a vitória nas urnas não seria alcançada. Isso envolveria, entre outros acordos, a assinatura, ainda candidato, de carta-compromisso para acalmar o mercado financeiro e a certeza de que o capital estaria garantido.

Emir Sader (2010, p. 14), parafraseando Fidel Castro, salienta que a “a arte da política é a arte de unificar”, que a esquerda triunfou quando soube ganhar setores mais amplos, quando unificou, quando soube desenvolver políticas de alianças. No entanto, Sader (2010) chama a atenção para os limites que compõem essas alianças dadas as suas contradições e os meios possíveis de conquista de hegemonia nessas alianças.

Sabe-se que o conservadorismo existente no Brasil, especialmente nos segmentos dominantes e do empresariado, sempre foi uma barreira que procurou impedir que as mudanças indispensáveis para a retomada da classe trabalhadora viesse a ocorrer. Deste modo, conseguir a hegemonia nesses espaços de conflito requer organização das próprias forças internas daqueles que buscam mudar aquilo que está posto como irrefutável. Ou seja, está, em primeiro lugar, em organizar solidamente as próprias forças, aquelas interessadas profundamente no projeto de transformação da sociedade. No nosso caso, de superação do neoliberalismo e de construção de uma sociedade justa, solidária, democrática e soberana (SADER, 2010, p. 14).

Na obra *Do PT das lutas sociais ao PT do Poder*, o cientista social José de Souza Martins (2016) traz análises sobre a trajetória de vida de Luiz Inácio Lula da Silva, demonstrando que suas experiências enquanto sindicalista na década de 1980 propiciaram-lhe um alargamento em sua visão social. Alargamento obtido a partir da prática de enfrentamento sindical com as injustiças do sistema econômico, particularmente, no período ditatorial.

Distante dos fatos que ocorreram naquele período, mas guardando semelhanças num movimento de recorrer ao passado para compreender o presente, a historicidade de Lula permite supor que ele seja ator político que busca essa hegemonia sublinhada por Emir Sader.

A vitória eleitoral de Lula em 2002 causou admiração dentro e fora do país. O fato de um ex-operário metalúrgico estar longe dos tornos há pelo menos três décadas não anula o fato de que se está diante de um inédito caso de ascensão social em toda a história do Brasil.

Mesmo vencendo as eleições, os limites dessa eleição se fizeram presentes. Do total de eleitores inscritos, 54% não votou em Lula, o que significou, na época, 62,5 milhões de brasileiros. Os números demonstraram que havia mais eleitores contra ou em dúvida, do que a favor, quando comparados com os de 53 milhões de votos recebidos. O fato é que nesse contraditório balanço, ninguém pode negar que Lula, um homem do subúrbio paulista, do ABC operário de São Bernardo, foi o candidato à Presidência da República que mais recebeu votos numa eleição da história republicana (MARTINS, 2016).

Em outro trecho de sua obra, José Martins diz que estamos diante do “triunfo do subúrbio”, no qual Lula se tornou um dos mais importantes e decisivos atores políticos do país, no qual “[...] a mentalidade suburbana, as aspirações sociais suburbanas e a visão suburbana de mundo triunfaram amplamente nessa eleição e mostraram que há um novo Brasil [...]” (MARTINS, 2016, p. 25).

Nessa contextualidade, a vitória eleitoral e política do Partido dos Trabalhadores tendo como representante um homem “de baixo”, um homem “do subúrbio” foi de importância ímpar, com um significado real e simbólico muito grande, porque representou a luta de décadas dos vários segmentos populares e sociais, especialmente a classe trabalhadora, que ansiavam por mais justiça social e por uma política salarial mais igualitária. Neste caso, tratou-se, pela primeira vez, de uma candidatura de origem popular, operária e talvez a mais importante e significativa de toda a história social do Brasil, que ascende ao poder.

Sob o slogan de que “a esperança teria vencido o medo”, Lula tornou-se presidente do Brasil e sua trajetória de vida fazia com que diversas expectativas cercassem o seu governo. Não apenas pelo marketing que o slogan trouxe, mas principalmente por vislumbrar um horizonte de expectativa e esperança, em que amplos setores da sociedade brasileira depositavam sua confiança. Seria a primeira vez que as esquerdas tomariam o controle da nação.

Ocupando a cadeira mais importante do Brasil, a grande missão era, além de refazer sua opção política, representar os anseios populares em todos os seus segmentos, ou seja, a totalidade dos que almejavam mudanças concretas, possibilitando novas conquistas sociais. É nesse contexto em que a ascensão dos movimentos sociais, como manifestação e núcleo de identidade dos novos sujeitos políticos da sociedade brasileira, ganharam destaque. Tinha finalmente chegado a hora de colocar em prática aquilo que tanto Lula proclamou em 1980-90, de que a transformação social dar-se-ia a partir da via eleitoral, que segundo a filosofia do Partido dos Trabalhadores, seria um meio para colocar os instrumentos de poder a serviço da classe trabalhadora. Neste momento, o Brasil se tornaria um laboratório social e político para a América Latina e para tantos outros espaços geopolíticos onde se desenha a esperança de um mundo alternativo (ANTUNES, 2005).

As expectativas que cercavam o governo Lula com relação ao seu posicionamento frente ao ideário neoliberal eram muito grandes, haja vista que era

crítico ao neoliberalismo – iniciado por Collor de Mello e consolidado por FHC. Isto porque, a depender de seu posicionamento político, estavam definidas ou não as possibilidades de implantar mudanças na estrutura social. Seu governo foi cercado por “disputas”. De um lado, aqueles que defendiam a continuidade da política econômica deixada por FHC a fim de acumular forças. De outro, aqueles que defendiam a ruptura com o modelo anterior e a expectativa de uma outra via de direcionamento político para o país.

No entanto, a implementação das políticas neoliberais no Brasil na década de 1990 por FHC se constituiu um processo “sem volta”, uma vez que, impondo seu programa da direita, consolidou a hegemonia neoliberal, trazendo consigo os ecos da contradição entre democracia e conservadorismo que se instalou nas bases do novo governo. Diante desse conflito, as contradições que emergiram desse processo se configuraram, por um lado, na construção de espaços públicos institucionalizados – operando como reconhecimento da representação de interesses das classes populares e permanente negociação, com vistas à ampliação dos direitos coletivos e de uma nova sociabilidade de caráter democrático. Por outro, lutar contra o conjunto de proposições neoliberais que minam os espaços democráticos, que acabam por deslocar da esfera do público, do coletivo, para o mercado, o centro das relações sociais, desfigurando o bem público.

Ademais, dadas as temporalidades históricas e os fatos que nela ocorrem, o conjunto de determinantes existentes com a ofensiva empreendida pela burguesia levou à crise do movimento sindical e à flexibilização dos partidos de esquerda. A nova corrente de pensamento priorizava uma estrutura sindical mais cooperativa e participativa. Defendia-se a busca de consenso, minando os setores combativos e afastando das lutas da classe trabalhadora. No que se refere aos movimentos sociais, os vínculos foram mantidos, porém, mais restritos ao plano formal e institucional (VIEIRA, 2013).

Porém, chegada a hora de fazer a escolha do caminho político a ser seguido, o mesmo indicou, surpreendendo a muitos, que o seu governo não seria de ruptura com o quadro político-econômico e ideológico concretizado por seu antecessor e sim de “transição” para uma agenda que, supostamente, congregaria, de um lado, os interesses da classe trabalhadora e dos extensos grupos e categorias sociais

historicamente marginalizados, de outro, preservasse os interesses da burguesia nacional e internacional, reafirmando o compromisso de honrar os acordos mantidos com as agências multilaterais.

Vieira (2013) explica que a decisão de Lula em dar sequência à política neoliberal levou em consideração

A dimensão da hegemonia neoliberal que ditou as diretrizes políticas em diversos países do mundo. Assim, o Brasil não foi o único país no qual um partido de esquerda, tendo chegado ao governo, seguiu a onda conservadora de M. Thatcher e R. Reagan. Entretanto, devemos considerar que existem opções políticas, e a opção petista, que já vinha sendo desenvolvida desde os anos noventa, foi manter a ordem dominante (VIEIRA, 2013, p. 53).

A decisão em não romper com a política macroeconômica já instalada no Brasil constava no Plano de Governo Lula desde 2002, no qual o candidato afirmava que “O nosso governo não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados.” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 11). Essa estratégia foi adotada no início do governo, pois “Decidido a evitar o confronto com o capital, Lula adotou política econômica conservadora.” (SINGER, 2012, p. 10). Com essa postura, o partido abandonou propostas radicais de mudanças no governo.

Diante dessa confissão (já esperada), pode-se perguntar: Partido dos Trabalhadores: ainda é um partido de esquerda? Recorre-se ao conceito de “lulismo”, trazido por Singer (2012) para responder a esta questão. O “lulismo” vai além de uma simples adesão do povo a um líder carismático, caracterizando-se também por um projeto político complexo, ancorado no apoio da grande parcela da população excluída e voltado para a superação da pobreza e da miséria, porém, sem o enfrentamento dos privilégios da cúpula estatal.

Singer explica o governo de Lula a partir deste conceito, afirmando que o “lulismo” nasceu “sob o signo da contradição”, o que sugere que a experiência da política brasileira ainda é explicada como variante da via conservadora de modernização. Nesse modelo de mudança social, o Estado tem um papel relevante na promoção dos desvalidos, sem, no entanto, causar uma ruptura com os setores do poder estatal, tampouco com a nova ordem mundial dominante e defensora dos interesses financeiros (SINGER, 2012, p. 9).

Com isso, a nova equipe governamental, vitoriosa em face ao novo cenário de confrontação política, a partir da soma de forças com os aliados, “ensaiou” uma superação do neoliberalismo, redirecionando suas estratégias de ação, buscando responder aos anseios da população. Criou canais de participação dos processos decisórios na definição de políticas públicas sociais por meio de conselhos de representação de interesses, pela via da elaboração e negociação de novos direitos, não somente aqueles “garantidos pelo Estado”, mas também aqueles considerados direitos emergentes da prática social. Ampliou o campo de atuação e participação dos diferentes movimentos priorizando o canal institucional de conquistas, o que permitiu, com tal arquitetura, promover a vitória da esquerda, combinando a organização do campo popular e a constituição de um novo bloco de forças no poder (SADER, 2010).

A ampla aliança feita não somente com o PMDB e outros partidos - mas também com o capital financeiro –, significou que a condução da política econômica e social escolhida por Lula estava sobre os mesmos pilares da política efetivada por FHC. Nos dois primeiros meses de 2003, com a indicação de Antônio Palloci para o Ministério da Fazenda, Henrique Meirelles para o Banco Central e Joaquim Levy como secretário do Tesouro, Lula teria mantido o tripé macroeconômico: 1) metas de inflação –, as quais foram controladas por altas taxas de juros, passando de 25% para 26,5% e a continuidade dos empréstimos que FHC tinha feito com o FMI; 2) câmbio flutuante; e, 3) alto superávit primário, sendo este último elevado de 3,75% em 2002, já considerada alta, (meta acordada com o FMI ao fim do governo FHC) para 4,25% do PIB, fortalecendo, assim, o ajuste fiscal. E as reformas continuaram:

[...] anunciou em fevereiro enorme corte, de 14,3 bilhões de reais, no orçamento público, quase 1% do produto estimado para aquele ano. O poder de compra do salário mínimo foi praticamente congelado em 2003 e 2004. [...] em 30 de abril de 2003, o presidente desceu a rampa do Planalto à frente de extensa comitiva para entregar pessoalmente ao Congresso projeto com reforma conservadora da Previdência Social. Entre outras coisas, a PEC 40 acabava com a aposentadoria integral dos futuros servidores públicos (SINGER, 2012, p. 10).

Nesse sentido, a nova ordem econômica internacional se tornou fundamental para que a estabilidade de preços passasse a vigorar nas nações que

conviveram com altas taxas de inflação. De fato, a margem de manobra para o Governo Lula era muito estreita, tendo em vista a política macroeconômica deixada por seu antecessor. Todavia, o Governo Lula superou a ortodoxia da política econômica de FHC, aprofundando o modelo herdado, não buscando alternativas a ele. Em novembro de 2003, optou, ele próprio, por continuar com os acordos firmados com o FMI, a fim de manter a conquistada “credibilidade” junto à comunidade financeira internacional. Os resultados dessa política econômica não poderiam ter sido piores:

O crescimento caiu de 2,7% nos últimos doze meses de Fernando Henrique Cardoso para 1,3 % do PIB nos primeiros doze do PT. O desemprego aumentou, passando de 10,5% no derradeiro dezembro tucano para 10,9 no primeiro dezembro petista (2003). A renda média do trabalhador caiu 12,3%. As instituições financeiras tiveram um resultado 6,3% maior (SINGER, 2012, p. 11).

Percebe-se que o tom da esquerda que chegou ao poder em 2003 era bem mais reformista do que revolucionário. No plano econômico, o caminho escolhido pelo Governo Lula foi o do ajuste fiscal, mantendo as taxas de juros elevadas, favorecendo a expansão do capital financeiro especulativo, atraindo investimentos estrangeiros para o país, dando o tom dessa política continuísta.

A evidente manutenção do ideário neoliberal, que serviu de pilar político e econômico ao governo de FHC, foi analisada por Paulani (2006), quando aponta as razões que indicam a sintonia de Lula com o neoliberalismo:

A primeira razão que faz o governo Lula um governo afinado com o neoliberalismo é justamente sua adesão sem peias ao processo de transformação do país em plataforma de valorização financeira internacional. A política ortodoxa escolhida pelo governo tem na credibilidade entre os mercados internacionais de capitais sua mais importante justificativa. [...] A segunda razão decorre de seu discurso de que só há uma política macroeconômica correta e cientificamente comprovada, que é a política de matriz ortodoxa levada à frente por sua equipe econômica desde o início do governo. [...] A terceira mas não menos importante pelo qual o governo Lula deve ser tachado de neoliberal encontra-se na assim chamada ‘política social’, que tem nas políticas compensatórias de renda, seu principal esteio. Deixando de lado as questões menores relativas a maior ou menor competência em sua condução, o fato é que, ao contrário do que se imagina, tais políticas sancionam as fraturas sociais em vez de promoverem a tão falada ‘inclusão’ (não à toa o criador e maior defensor da ideia da renda mínima é justamente Milton Friedman!) PAULANI, 2006, p. 98-99).

Antunes (2005, p. 145), em face desse cenário, faz alguns questionamentos: “Será que nesse país só são validados os acordos com os “de cima”? Ou será que chegou a hora de validar os compromissos com “os de baixo”? Será que não está na hora de alterar [...] as engrenagens e os mecanismos de dominação?”.

Ricardo Antunes (2005) insiste no fato de que Lula, ancorado nos anseios populares e, mesmo que sem nenhuma pretensão ou intenção de superação da lógica mercantil predominante, poderia ter buscado uma nova rota para o Brasil e uma nova morfologia para o mundo do trabalho, e não a mais absoluta submissão ao capital financeiro internacional e ao FMI como ficou demonstrado no início do primeiro mandato de seu governo, caracterizado mais pelo conservadorismo no setor econômico do que de mudanças.

A versão final do documento *Construindo o novo Brasil*, afirma que “[...] o partido aprendeu que o descontrole da economia e das finanças públicas é sempre mais cruel com os pobres”, defendendo reiteradamente o “equilíbrio fiscal” (NOVELLI, 2010, p. 229). Com o impacto causado pelas referências somente ao controle da inflação e ao equilíbrio fiscal, o documento buscou “minimizar” seus efeitos negativos, adotando a defesa de um crescimento econômico com inclusão social e distribuição de renda (NOVELLI, 2010, p. 230).

Isto porque, nas entrelinhas, a ortodoxia econômica adotada por FHC continuaria a guiar a política macroeconômica de seu governo, não só no que diz respeito às medidas por ele implementadas, como, também às posições adotadas pelo governo frente às questões sociais, como por exemplo, focalização versus universalização das políticas sociais. A nova proposta foi então de redirecionar os recursos disponíveis e aumentar os gastos com programas de renda mínima, direcionado aos mais vulneráveis, justificando, assim, a opção pelas políticas compensatórias (NOVELLI, 2010).

O cenário, apresentado pelas primeiras análises do governo Lula, é superado por uma política que se modifica na direção de ganhos econômicos e sociais. De acordo com Singer (2012).

[...] passados oito anos o cenário era outro. Em dezembro de 2010, os juros tinham caído para 10,75% ao ano, com taxa real de 4,5%. O superávit primário fora reduzido para 2,8% do PIB e, ‘descontando os efeitos contábeis’, para 1,2%. O salário mínimo, aumentado em 6% acima da inflação naquele ano, totalizava 50% de acréscimo, além dos reajustes

inflacionários, entre 2003 e 2010. Cerca de 12 milhões de baixíssima renda recebiam um auxílio entre 22 e duzentos reais por mês do Programa Bolsa Família. O crédito consignado havia se expandido de 25% para 45% do PIB, permitindo o aumento do padrão de consumo dos estratos menos favorecidos, em particular mediante o crédito consignado (SINGER, 2012, p. 11-12).

O que teria acontecido com o Brasil neste período? Teria dado continuidade ao conservadorismo de FHC? Ou se concluiu que a aceleração do crescimento combinado com políticas para reduzir a pobreza colocariam o país num outro patamar de desenvolvimento?

As respostas sobre o que teria acontecido nesse período são apontadas por Singer (2012), quando demonstra que a partir de 2003, a linha diretriz do governo foi apostar nas políticas expansionistas de redução da extrema pobreza – com destaque para o combate à miséria –, e para a ativação do mercado interno, sem, no entanto, confrontar com o capital, implementando um novo modelo de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, Lula direcionou as políticas para a promoção de uma melhor distribuição de renda, possibilitando o acesso dos mais pobres a uma gama de direitos fundamentais. Isso foi possível a partir do aumento progressivo e sistemático do gasto público e social durante seu governo, atingindo as cifras de R\$ 638,5 bilhões, 15,24% do Produto Interno Bruto (PIB) (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

A base da campanha eleitoral de Lula não estava necessariamente pautada nas conquistas de 1988. Assim, as estratégias para atingir a tão esperada justiça social seria materializada por um desenvolvimento econômico ancorado em programas de investimentos em infraestrutura, a qual estimularia a criação de emprego e renda, elementos indispensáveis à sustentabilidade econômica.

No início do seu governo, Lula anunciou um projeto social destinado à melhoria da alimentação das populações em situação de vulnerabilidade social, lançando a campanha “Fome Zero”. Este seria um dos diversos programas sociais que marcariam o seu governo e seria o seu carro chefe. O Fome Zero foi criado por meio do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). Mesmo com grande abrangência, o programa Fome Zero durou pouco. Em outubro de 2003 foi instituído o Programa Bolsa Família, que passou a ser a

principal política social de Lula. A ação assistencialista do governo se justificava pela necessidade de sanar o problema da concentração de renda que assolava o país. O combate à inflação, a ampliação das exportações e a contenção de despesas foram algumas das metas buscadas pelo governo (BRASIL, 2010a).

Conseqüentemente houve redução pela metade da extrema pobreza entre 2002 e 2009, respectivamente 17% e 8,5%. Em 2001, último ano de gestão da era FHC, tínhamos 30,4 milhões de pessoas na situação de extrema pobreza. Entretanto, em 2009, já no final do mandato de Lula esse número era de 17 milhões (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010). As análises das pesquisas da Fundação Getúlio Vargas indicam que o índice de pobreza da nação brasileira caiu 50,64% no período de dezembro de 2002 a dezembro de 2010 (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2011).

De certo modo, Lula estava reprisando FHC (Programa Comunidade Solidária) com os Programa Fome Zero e Bolsa Família. Para além dos discursos, o Programa Bolsa Família recebe tanto elogios quanto críticas: os primeiros são elogiados por melhorar ou, pelo menos atenuar o quadro histórico de carência aos quais estão submetidos as populações em vulnerabilidade social. O grupo dos críticos o faz alegando que as mesmas se constituem em políticas focalizadas, cuja primazia é despolitizar a discussão sobre a questão social e dar legitimidade à estratégia política neoliberal, ignorando a luta que diversas forças políticas vinham travando pela consolidação dos avanços sociais de 1988.

Pelo sim, pelo não, enquanto isso, os aliados políticos e econômicos continuaram a ter força e a ocupar espaços dentro do governo petista cuja maioria estava representada pelo PMDB. Com estes, ficaria a pasta do agronegócio, a privatização das comunicações. Porém, com as conquistas sociais já realizadas, somadas à independência do Banco Central a partir de ações indutoras sobre a taxa de juros e do papel determinante que políticas como o PAC, o Minha casa, minha vida tiveram sobre a população, Lula conseguiu neutralizar algumas forças adversárias, que ameaçavam desestabilizar a economia e com isso garantir sua imposição no essencial (SADER, 2010).

O processo contraditório pelo qual perpassa as linhas fronteiriças das alianças e a questão da hegemonia provoca tensões permanentes, um equilíbrio instável entre as forças que mantém essas convivências tão antagônicas. Em 2005,

com minoria no governo, “a aliança com o PMDB – com as contrapartidas dos ministérios mencionados – foi o preço a pagar para a estabilidade política do governo” (SADER, 2010, p. 17).

Contudo, impulsionado por ministérios setoriais e forças políticas opostas às orientações da base do governo, nota-se, ainda, que lentamente, a abertura de espaços democráticos de pressão e controle social nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação, significando uma inovação no caso brasileiro pós Constituição de 1988 (FAGNANI, 2011).

Para a educação, os três primeiros anos de governo (2003-2005) foram marcados pela definição das prioridades do MEC. O documento “Alinhamento Estratégico – MEC” traz em suas diretrizes a organização dos princípios norteadores sobre a concepção do Plano Plurianual da Educação para o quadriênio 2004-2007, dos quais destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e a reforma da educação superior (FAGNANI, 2011).

Ainda que a abrangência das políticas públicas de caráter social não tenha atingido sua totalidade, em termos de universalização e qualidade dos serviços públicos que atendem a população brasileira, o Governo Lula avançou na expansão do atendimento de algumas políticas sociais, entre elas a educação básica. Diversas políticas que foram delineadas no triênio anterior foram consolidadas no segundo mandato. Em sua gestão, a população de 5 a 17 anos de idade que não frequentava a escola foi reduzida consideravelmente. Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) em 2007, o governo materializou a visão sistêmica da educação, financiando todas as etapas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental, incluindo a educação de jovens e adultos e ensino médio, no qual se notou um decréscimo na taxa de analfabetismo entre os brasileiros (BRASIL, 2007b).

O crescimento econômico voltou a ser destaque na agenda governamental entre 2006 a 2010. Para os economistas, esse movimento foi tido como positivo, especialmente para o mundo do trabalho e para as contas públicas, o que possibilitou aumento do gasto social. A postura desenvolvimentista do governo foi anunciada com o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando a impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura econômica e social.

Outro fator importante desse período foi que a crise financeira internacional de 2008 abrandou a força do “pensamento único” e a agenda do “Estado Mínimo” ficou em segundo plano. Neste momento, as tensões entre as opções políticas parecem ter dado uma trégua e a política do pacto social se consolidou numa estratégia social ancorada tanto na defesa e consolidação das políticas universais como no avanço das ações voltadas para o combate da pobreza extrema. Eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico, foi a estratégia utilizada para enfrentar os efeitos sociais da crise (FAGNANI, 2011).

Os intelectuais do Partido dos Trabalhadores tinham como filosofia de base a ascensão da população excluída e marginalizada e sua possibilidade de integração na sociedade brasileira para nela intervir e transformá-la numa sociedade democrática, de todos, e não só de alguns. Reconhecendo o fracasso de outras composições políticas ao longo da história, o PT seria supostamente o caminho de integração dos marginalizados e excluídos, elevando-os à categoria de protagonistas da democracia, de disseminação de direitos sociais e da emancipação política dos desvalidos (MARTINS, 2016).

Desprovida de qualquer intenção de transformação da ordem estabelecida, na qual as mobilizações políticas que originaram o PT recuaram, o governo de Lula da Silva foi mesclado por um processo de “modernização” do Estado sem ruptura com o modelo anterior. Singer chamou esse processo de “reformismo fraco” da era Lula, ou seja, aquele que atende interesses sociais contraditórios: de um lado, a retomada do imaginário nacional-popular, de outro, a supressão da luta ideológica, na medida em que esvaziou o conteúdo dialético desse processo em favor de uma política conduzida pela via da conciliação.

Assim, a semelhança na condução da política macroeconômica entre o segundo mandato de FHC e o primeiro mandato de Lula visava conseguir o apoio dos mais desvalidos, contudo, mantendo a ordem. Singer (2012) afirma que “[...] o objetivo foi impedir que uma reação do capital provocasse instabilidade econômica e atingisse os excluídos das relações econômicas formais”. Por esta razão, “A continuidade do ‘pacote FHC’ foi a condição da burguesia para não haver guerra de classes e conseqüente risco de Lula ser visto como o presidente que destruiu o Real” (SINGER, 2012, p. 75).

As lutas pelos princípios da autonomia e independência e da formação de uma sociedade democrática que outrora compuseram o cenário de luta do PT, foram relegadas a um transformismo da força política popular e ao abandono das estratégias orientadoras que buscavam a ruptura da ordem estabelecida.

A hegemonia de uma aliança se perde quando se cede o essencial ao aliado. No caso de Lula, ao contrário do que se pensou, as coalizões e concessões realizadas pelo Partido dos Trabalhadores se configuraram num transformismo. Atitudes como essas atenuam e conciliam as antíteses, revelando uma forma particular de cuidar do objeto, provocando um equilíbrio entre os elementos conservadores e as inovações. Neste ponto, pode-se fazer analogia com Gramsci (2000, p. 201) quando discutia a situação política de seu país e a formação dos partidos. Tanto lá, como aqui, esse processo representou “[...] uma fragilidade do partido [...] falta de princípios, oportunismo, falta de continuidade orgânica, desequilíbrio entre táticas e estratégias” no qual os partidos não foram capazes de agir sobre as classes para desenvolvê-las e universalizá-las (GRAMSCI, 2000).

Apesar de, e mesmo assim, a agenda governamental implementada por Lula fez com que seu projeto original de governo se tornasse hegemônico novamente. Sem rupturas e com diálogo, negociação e alianças, com contradições e muitos momentos difíceis, o programa de desenvolvimento social, cujo escopo central era a distribuição de renda aos setores da população com maior vulnerabilidade social.

Ainda que distante de atender com qualidade todos os direitos sociais, incluindo a educação e o aumento real do salário mínimo no decorrer de seus dois mandatos, Lula fortaleceu as alianças com governos progressistas da América Latina e com as principais forças do Sul do mundo, garantindo ao país, o status de indutor do desenvolvimento e de garantia da extensão das políticas sociais (SADER, 2010).

Pari passu ao desenvolvimento destas políticas, ocorre, em meio aos escândalos do mensalão, o que Singer chamou de realinhamento político, consolidado em 2006. A formação de uma nova “base lulista” estaria na reorientação política da classe média que, devido aos escândalos do mensalão e por motivações puramente ético-morais, passa a compor o Partido Socialdemocrata Brasileiro (PSDB), ao passo que a mudança do subproletariado dar-se-ia por questões mais objetivas e materiais: a redução da pobreza via

aumento do emprego, consumo e renda. Dado o perfil desigual que caracteriza a sociedade brasileira, o subproletariado representaria quase 50% dos votantes, portanto, ter o voto dessa massa se torna condição fundamental para a realização do “realinhamento eleitoral”, uma vez que voto classista é entendido como equivalente a voto econômico (SINGER, 2012).

O “realinhamento político” mostrado por Singer, ou seja, a inversão no eleitorado foi o elemento que possibilitou que os resultados nas eleições presidenciais de 2006 fossem positivos –, apesar da repercussão negativa do “mensalão” –, no qual feita uma nova divisão de classes no âmbito da votação favorável ao governo.

A perda histórica de seus eleitores de 1989 entre as parcelas mais escolarizadas e progressistas, entre eles o funcionalismo público e funcionários ligados ao movimento sindical, foi compensada pela adesão maciça de indivíduos menos escolarizados que veem melhorar suas condições materiais de vida com as políticas compensatórias como o Bolsa Família. A divisão de classes entre “pobres e ricos” tornou-se justamente o elemento que viabilizou a vitória eleitoral de Lula, mas cujo conflito potencial se enfraquece na dinâmica da associação pelo Estado (SINGER, 2012).

Esse processo foi caracterizado por Singer como uma das faces do “lulismo” –, a capacidade de promover um deslocamento da polarização política –, no qual a separação ideológica dos polos “esquerda/direita” cederia espaço para a oposição “ricos e pobres”. Para Singer,

[...] o lulismo provoca uma separação entre os eleitores ‘mais pobres’, dos eleitores das camadas médias, tornando os dois principais partidos do país – PT e PSDB – representativos dessa polarização social. Assim, mesmo que obrigados a ficarem programaticamente próximos em função do realinhamento, PT e PSDB são as expressões de uma polarização social talvez até mais intensa do que dramatizada por PTB e UDN nos anos 1950. A diferença está em que os partidos de agora evitam a radicalização política da polarização social (SINGER, 2012, p. 35-36).

Contudo, Singer (2012, p. 15) destaca que o lulismo causou uma revolução à brasileira, em que o processo atual de reforma do Estado ocorreu sem a mobilização de sua principal base eleitoral – o subproletariado –, uma fração de classe que entre 2003 e 2005 foi beneficiado por políticas de combate à pobreza e

ativação do mercado interno, alterando o padrão de consumo para a metade mais pobre da sociedade, população concentrada nas regiões Norte e Nordeste, a quem o Estado deu grande visibilidade ao transformá-lo em ator político.

Deste modo, Singer (2012, p. 43) permite compreender que o “subproletariado” – maior contingente do eleitorado brasileiro – busca um Estado ativo no combate à pobreza, mas contrário à radicalização política por gerar certa instabilidade. Diante da condição de poucas garantias em termos de direitos, a radicalização seria muito prejudicial. Estão nessa categoria denominada de subproletariado ou “base lulista” todos aqueles que, desprovidos da participação política (seja em partidos ou sindicatos), não conseguem vender sua força de trabalho por valores plausíveis que garantam minimamente sua sobrevivência. Desprovidos de uma organização política autônoma – na ausência de um sindicato fortalecido –, a opção política que teria ficado para o proletariado foi a figura carismática de Lula que, segundo Singer, soube expressar muito bem a combinação de elementos que empolga o subproletariado “[...] a expectativa de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade sem ameaça à ordem estabelecida”. Por esta razão, a aversão à desordem teria sido a razão pelo qual o subproletariado foi historicamente a base eleitoral da direita e porque se converteu ao lulismo ao longo de seu primeiro mandato. O lulismo seria então um paradigma de “direção política” a ser seguida para algumas frações de classe.

Os fatos mostram claramente uma reorientação do governo de Lula para a direita. Sem poder abrir mão dos parlamentares radicais que elegeu, provavelmente a solução encontrada foi acalmá-los e trazê-los à corte do poder em nome da missão histórica do partido, distribuindo cargos de primeiro, segundo e terceiro escalão. Por isso, o que se viu nos anos posteriores foi uma corrida em busca de uma correlação de forças que garantissem uma maioria de esquerda no parlamento para o governo de Dilma Rousseff, entrando em disputa, mais uma vez, os limites e a hegemonia das alianças (SADER, 2010).

Uma das maiores diferenças na política de alianças de FHC e Lula estão na questão da hegemonia, da agenda governamental que é levada a diante por um ou por outro governo. Dada às divergências entre um e outro, há que se reconhecer, que, desde a Ditadura Militar, nenhum outro governo deu tanta prioridade às

políticas sociais, a ponto de imprimir mudanças no quadro social e econômico da sociedade brasileira como o fez Lula.

Mas uma coisa é certa: comparar os governos de Lula e FHC podem levar a conclusões equivocadas, uma vez que, dado o curso histórico e temporal, ambos enfrentaram realidades bem diferentes uma da outra, com cenários e atores sociais bem distintos.

O oito anos do governo Lula mostrou-se em continuidade às políticas ou ações de seu antecessor na medida em que favoreceram os setores mais privilegiados da sociedade, os grupos econômicos hegemônicos e o setor privado. Este, sem dúvida, ganhou espaço favorável, especialmente na educação superior, no qual seu discurso e suas propostas tornaram-se cada vez mais flexíveis e alinhadas às políticas neoliberais. A manutenção das altas taxas de juros também foram medidas que propiciaram grandes lucros aos banqueiros e grupos financeiros nacionais e internacionais que apostaram no capital especulativo.

Há também que se mencionar o pagamento estrondoso das dívidas interna e externas que consumiram quase a metade dos recursos orçamentários do país, o sistema tributário regressivo exemplificam as ações governamentais dessas políticas de “dois gumes”. Em outros termos, é possível constatar algumas rupturas, mas também nota-se a consolidação e a permanência em muitos setores relativos às políticas públicas. Assim, pode-se afirmar que os governos de Lula se caracterizam por vezes numa nítida *coalizão (aliança)*, e por vezes *contradição*.

As análises do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010) trazem importantes contribuições sobre as contradições existentes nas políticas que perpassam o Estado brasileiro durante a gestão do governo Lula: A principal característica que diferencia a política econômica dos governos FHC e Lula é a retomada de certo nível de protagonismo estatal em matéria de gasto, em que pese a manutenção de uma política monetária e cambial com perfil conservador. Na verdade, em diversos momentos, o Estado emite sinais contraditórios, pondo em relevo a dicotomia entre a gestão ortodoxa do Banco Central do Brasil (BCB) e uma visão mais heterodoxa, defendida pela direção do Ministério da Fazenda e do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

Em meio a esse processo contraditório e complexo, o governo de Lula realizou também a reforma na previdência, rejeitada por uns, mas também aprovada por outros, inclusive pelas frações hegemônicas da burguesia nacional e internacional. O capital financeiro, de acordo com Davies (2004), seguiu reinando e “lucrando” a partir de altas taxas de juros mantidas no país.

O estado burguês, dado seu caráter dialético e contraditório, sempre esteve em disputa, numa espécie de medição de força entre Estado e interesses da sociedade. Com o governo de Lula não foi diferente. Ao contrário, foi marcado, do começo ao fim por intensas lutas de classes e de suas frações com a burguesia. Por se tratar de um governo de coalizão, a correlação de forças e interesses antagônicos que perpassam os diversos setores da cúpula estatal é ainda mais exacerbada. A grande batalha consistiu e ainda consiste na permanência ou ruptura da hegemonia vigente que busca, a qualquer custo, garantir seu consenso.

A necessidade de manter um Estado atuando em favor dos desvalidos, sem alterar a “ordem” trouxe consequências quanto ao foco e prioridade das políticas sociais. O “reformismo fraco”, como bem observou Singer, visava combater e superar a pobreza, enquanto o “reformismo forte” tinha como objetivo a superação da desigualdade – elementos que não necessariamente se confluem.

Vê-se, então, que a prioridade foi dada à redução da pobreza e da miséria, na qual o Programa Bolsa Família, medidas de aumento real do salário mínimo e ampliação do crédito consignado contribuíram de forma significativa. Outros programas como o Minha Casa, Minha Vida, que promoveram o aquecimento da economia também contribuíram, confirmando-se o reformismo fraco.

No entanto, na observação do contexto presente, nota-se que não há diminuição da pobreza quando se refere aos padrões de distribuição de riqueza. É bem verdade que as estatísticas têm mostrado que houve redução da desigualdade de renda no país desde que Lula assumiu a presidência, ou seja, houve uma redução nas disparidades salariais, sobretudo àqueles que são sub-remunerados. Porém, esses números se referem apenas aos rendimentos do trabalho. Para o sociólogo Francisco de Oliveira, crítico ao governo petista, esse movimento esconde o fato de que, se por um lado as discrepâncias salariais no Brasil diminuíram, por outro, e, ao mesmo tempo, a parcela que é abocanhada pelo grande capital, na riqueza nacional, cresceu ilimitadamente. Isto significa, na

compreensão de Francisco de Oliveira, que para os mais pobres são designadas as políticas compensatórias, para a burguesia, lucros abusivos, não atingindo, portanto, o reformismo forte, assinalado por André Singer. A verdade é que o lulismo não questiona o atual jogo político brasileiro, para o qual os interesses do capital permanecem intocáveis (SINGER, 2012).

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os oito anos de governo Lula foram muito mais eficazes ao capital do que seria um governo de direita. Isso permite deduzir, com base nos conceitos de Gramsci, que o Partido dos Trabalhadores teria deixado de ser um intelectual orgânico da classe trabalhadora. Participante ativo dos movimentos sociais, trazia à tona os descontentamentos e as injustiças que o sistema capitalista causava às classes trabalhadoras. Aqui era possível enxergar o PT como um intelectual orgânico da classe trabalhadora. Contudo, no desenrolar dos fatos históricos, os dirigentes que se destacaram foram envolvidos num processo chamado “transformismo de grupo” – uma expressão hegemônica da classe dominante, utilizada no momento em que a ofensiva burguesa se ampliava. Convertidos por esse transformismo, a atuação desses intelectuais já não era no sentido de elevar a consciência de classe à sua emancipação, mas sim de buscar caminhos de dissolver e flexibilizar essa consciência, até ao ponto de desmobilizar os movimentos sociais.

De fato, a historicidade conferida por André Singer ao contexto em análise, permite compreender que o fenômeno lulismo é complexo, uma vez que é marcado por sentimentos como “esperança” e “decepção”. Entre conquistas sociais que não podem ser negadas e o abandono de ações mais eficazes para a sociedade, Singer sugere que se encontre um “ponto de equilíbrio”, reconhecendo e valorizando as conquistas sociais que alcança, ainda que seja em “revolução passiva”.

Todavia, independentemente das críticas que seu governo sofreu em virtude do caminho que tenha optado trilhar, o governo Lula consistiu numa importante etapa para a experiência democrática da nação brasileira. De certa forma, o fato de um partido formalmente considerado de esquerda ascender ao governo insere em uma nova etapa do jogo democrático nacional, e sua galgada ao poder, pôde, de alguma forma, dar fim ou pelo menos trazer à reflexão a um pensamento político que excluía a chegada de novos grupos ao poder.

Ainda que em muitas dimensões da vida política e econômica do país, ficou evidente a permanência de políticas neoliberais de seu antecessor, há também certa inflexão para alguns setores, especialmente para a educação superior, com maior investimento nesta área, apesar de ainda não suprir as necessidades em termos de atendimento com qualidade para todos.

Apresenta-se, a seguir, os principais pontos da campanha eleitoral de Lula para a educação superior e as medidas por ele adotadas para implementar a reforma universitária, medidas das quais foram orientadas pelo setor privado, definindo um novo perfil de educação superior no Brasil.

3.2. LULA E A REFORMA UNIVERSITÁRIA: EXPANSÃO OU PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR?

No início de seu segundo mandato, o tema da “reforma universitária” foi trazida para a sua agenda de prioridades. A retrospectiva sobre a candidatura de Lula traz à tona a lembrança de que no centro do debate de sua campanha eleitoral estava a educação, considerada pela esquerda como um direito social indispensável ao exercício da cidadania e ao usufruto de outros direitos. Era grande o anseio por justiça social e democracia. Em sua campanha, a luta contra a desigualdade social, educacional, a luta pela necessidade de uma transformação radical da distribuição injusta de renda e pela necessária retomada do crescimento econômico do Brasil foi reafirmada pelo Partido dos Trabalhadores.

Para Luiz Inácio Lula da Silva e seu governo a educação ia muito além de uma simples política pública fundamental para a construção da democracia, era também compreendida como bem público necessário à construção de uma esfera de direitos que historicamente foi negada à nação brasileira. Assim, construir “Uma escola do tamanho do Brasil”, lema da campanha que levou Lula à Presidência da República, significou a instituição no país de um espaço público, promotor de justiça social, direitos, participação e igualdade (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

A agenda do governo Lula tinha como principal objetivo construir uma escola democrática, em um país que fosse realmente de todo o povo brasileiro, não

daqueles que diziam defender a democracia, a exemplo de seu antecessor, mas que fora marcado por um intenso programa de ajuste estrutural, privatização e alta concentração de renda. Assim, em seu primeiro mandato, o governo lutou para reverter o processo de desinvestimento social, marca fundamental de seu antecessor. De fato, a característica essencial que marcou os oito anos de FHC foram os significativos cortes na área social, especialmente as de caráter universal, ficando em evidência as políticas de focalização a grupos específicos e vulneráveis socialmente, empurrando setores médios da sociedade para o setor privado (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

O campo educacional sofreu importantes mudanças que imprimiram marcas substantivas à nação brasileira. Essas mudanças foram gestadas no interior de processos sociais complexos, por vezes ambivalentes e contraditórios. Todavia, importantes ações governamentais foram implementadas com vistas à universalização da educação básica, sua melhoria e à democratização do acesso à educação superior.

Por meio do MEC, Lula elegeu como prioridades ações para democratizar o acesso à educação em todos os níveis, legislações com vistas à implantação de uma reforma universitária e da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Sobre o crescimento do sistema educacional, se traz alguns dados quantitativos tomando como base os governos de FHC, Lula e Dilma, nos períodos de 1995-2013, utilizando as taxas¹⁴ bruta e líquida de matrículas que permitem avaliar o nível de inclusão do sistema.

O ensino fundamental, especialmente nos anos finais, continuou a crescer substancialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, fato que já vinha ocorrendo a níveis elevados desde Itamar Franco. Vê-se aqui que o aumento do número de concluintes do ensino fundamental repercute diretamente nos que ingressam no ensino médio.

¹⁴ A “taxa de escolarização líquida” indica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino adequado à sua idade. A “taxa de escolarização bruta” permite que se compare o total da matrícula em um dado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível. Fonte: Brasil (2013).

Tabela 2 – Evolução das taxas bruta e líquida de inclusão no Ensino Fundamental, Médio e Superior – Brasil – (1992-1995) e (2002-2008)

Níveis de ensino	Evolução das Taxas de Matrícula				
	Taxa	Ano			
		Período FHC		Período Lula	
		1992	1995	2002	2008
Fundamental	Bruta	103,6%	111%	124,0%	119,2%
	Líquida	81,4%	85,5%	93,9%	94,9%
Médio	Bruta	41,9%	48,9%	83,2%	92,5%
	Líquida	18,3%	22,3%	40,3%	50,6%
Superior	Bruta	10,6%	13,0%	22,6%	35,4%
	Líquida	4,6%	6,1%	10,2%	14,5%

Fonte: Durham (2010).

Considerando que a “taxa de escolarização bruta permite a comparação do total da matrícula em um dado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível”, pode-se observar o aumento que se teve na taxa bruta de matrícula no governos Lula, 35,4%. Sob esse ponto de vista, pode-se afirmar que o Fies se constituiu num instrumento do governo federal para alcançar uma das metas do PNE (2001), a qual previa a oferta de educação superior até o final do ano de 2010 para 30% dos jovens de 18 a 24 anos.

Todavia, a “taxa de escolarização líquida”, a qual indica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino adequado à sua idade, mostra que, no mesmo período que em 2003, no governo Lula, a taxa líquida era de 10,8% e em 2012, 16,1%, não atingindo, portanto, o percentual de 30% estabelecidos pelo PNE (2001).

Quadro 1 – Média anual de crescimento das taxas bruta e líquida de matrícula no Brasil – 1992-2008.

Evolução das Taxas de Matrícula				
Níveis de Ensino	Taxa	1992-1995 Itamar	1995-2002 FHC	2003-2008 Lula
Fundamental	Bruta	2,46	1,73	- 1,50
	Líquida	1,36	1,05	0,16
Médio	Bruta	2,33	4,28	1,55
	Líquida	1,33	2,35	1,17
Superior	Bruta	0,80	1,20	2,13
	Líquida	0,50	0,51	0,71

Fonte: Durham (2010).

Observa-se no quadro 1 que há um decréscimo nas taxas de crescimento anual das matrículas no ensino fundamental do governo Lula, não apenas nas séries iniciais, que já estavam praticamente universalizadas, mas também nas séries finais, onde um aumento significativo ainda se fazia necessário.

O índice de crescimento anual do ensino médio foi muito pequeno até o governo de Itamar Franco, acelerou consideravelmente durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, crescendo muito pouco na gestão Lula.

No que refere ao ensino superior, cujo crescimento estava estagnado entre os anos de 1985 e 1995, deu alavancada no crescimento durante a gestão de FHC, continuando em movimento ascendente no governo Lula, especialmente no que refere a taxa bruta.

Embora o Ensino médio tenha tido um excelente crescimento durante a gestão de FHC, esta etapa da educação básica ainda caminha a passos lentos para sua universalização, apresentando uma queda no ritmo de crescimento na gestão do governo Lula.

Sabe-se que o crescimento de uma etapa de ensino depende do crescimento da etapa que a antecede. Assim, o aumento de matrículas no nível médio, durante o governo FHC, foi beneficiado pelo aumento de matrículas no ensino fundamental ocorrido no governo anterior e ainda em curso durante sua própria gestão. Nessa sequência, o aumento das taxas de inclusão do ensino médio promoveu o crescimento das matrículas na educação superior, como ocorreu no governo Lula.

Porém, esse crescimento foi prejudicado pelo parco processo de expansão do ensino médio (DURHAM, 2010).

Em 2002, o Partido dos Trabalhadores apresentou um documento à Presidência da República, no qual continha o diagnóstico sobre a educação superior brasileira. O documento afirma que o Brasil possuía um dos menores índices da América Latina de jovens entre 18 e 24 anos na educação superior, um índice de 7,7%, dos quais 1/3 estão matriculados nas IES públicas e 2/3 nas privadas. Sobre o aumento do número de instituições, aponta-se que durante os oito anos de gestão de FHC o índice chegou a 38%, mas foi o setor privado quem saiu a frente com 51%. Quanto às IFES, estas permaneceram estáveis, ao passo que as IES privadas cresceram 44%. Ou seja, em 1994 as IES privadas correspondiam a 74% do total e em 2000 esse número aumentou para 85%. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002b, p. 26).

Nesse mesmo período, foi constatado um aumento total nas matrículas – 62% -, mas novamente a constatação: 86% para o setor privado e 28% para o setor público. Nas IES, a matrícula cresceu 74% dos quais 121% para a iniciativa privada e apenas 36% para o setor público. Pôde-se constatar que as matrículas do setor privado aumentaram duas vezes mais que as públicas estaduais e quase três vezes mais que as federais (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002b, p. 26).

Outro dado apresentado diz respeito aos poucos recursos destinados ao financiamento das 52 IFES, com apenas 0,61% do PIB (ano 2001), 1/3 a menos do percentual do ano de 1994, o qual correspondia a 0,91% do PIB (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002b, p. 26).

Em vista desses dados, o documento destaca que a redução do financiamento na educação superior é resultado de um quadro complexo e paradoxal da história política, econômica e educacional do país, que vivenciou a Ditadura Militar, passando pela redemocratização, que foi aprofundado pelos governos neoliberais Collor de Mello a FHC, que, sem dúvidas, comprometeu o presente e o futuro do sistema educacional superior brasileiro.

O documento ainda afirmava que “As características da atual política educacional são a descentralização executiva, o controle centralizado e a privatização do atendimento, principalmente no nível superior, e a insuficiência global de recursos” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002b, p. 26).

Diante de um quadro de hegemonia do setor privado na oferta de educação superior e de uma universidade pública bloqueada na sua expansão, o governo de Lula acreditava que havia uma legítima expectativa de que o novo projeto de reforma para a educação superior pudesse corresponder a uma proposta republicana de reforma universitária a ser submetida ao Congresso Nacional. Uma proposta que oferecesse alternativas à situação crítica em se encontrava a educação superior brasileira, especialmente a pública, e que se definisse as bases para sua implementação.

De acordo com Trindade, para a efetivação da reforma republicana seria necessário

[...] romper-se a lógica do governo anterior, que aprofundou a privatização pela expansão descontrolada desse setor, e estabelecer critérios de um crescimento estrategicamente definido em função das necessidades nacionais e regionais, sem se considerar que o único critério seja comandado pela demanda do mercado, respeitados os princípios constitucionais. Daí a importância da expansão de vagas, sobretudo no setor público, com políticas de inclusão social, cursos noturnos, cotas para estudantes oriundos das escolas públicas do ensino médio e para os afrodescendentes, que fazem parte do processo de democratização da educação superior. Essas políticas devem induzir as instituições dentro de certos parâmetros de referência, mas respeitando em nome da autonomia didático-científica as diferentes formas de sua aplicação regional (TRINDADE, 2004, p. 17).

Na proposta de governo “Uma escola do tamanho do Brasil”, no qual o programa educacional é detalhado, são apresentados vários dados que indicam o tamanho, a composição do sistema e o seu financiamento, atestando o diagnóstico feito. De maneira resumida, a proposta define em linhas gerais seus propósitos para com a educação superior:

Os desafios da educação no país são de tal magnitude em todos os níveis que não pode mais haver contradição entre a prioridade da educação básica e da educação superior. Nosso governo vai empenhar-se para ampliar as vagas e matrículas na educação superior, em especial a pública. Estimulará a qualidade do ensino, que também decorre da multiplicação dos investimentos no setor público, do respeito ao princípio da associação entre ensino, pesquisa e extensão e da permanente avaliação das IES públicas e privadas para a melhoria da gestão institucional e da qualidade acadêmica, com cumprimento de sua missão pública no âmbito local, regional ou nacional (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002b, p. 27).

Para além dos compromissos já firmados, o plano governamental de Lula apresenta também mais vinte e cinco propostas, algumas delas já constantes no Plano Nacional de Educação de 2001 (BRASIL, 2001b), a considerar a versão aprovada pelo Congresso Nacional, no qual reincorpora artigos vetados por FHC. Em síntese, Lula se comprometia a:

1. Ampliação das matrículas de modo compatível com a meta do PNE para pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, sendo 40% para o setor público. A garantia dessa oferta seria viabilizada por meio da criação de novas instituições públicas.
2. Promover a autonomia universitária nos termos constitucionais, incluindo a escolha dos dirigentes, colegiados democráticos, controle social e avaliação institucional.
3. Erradicar a desigualdade da oferta regional de vagas na graduação e pós-graduação, estimulando a oferta de cursos e vagas em áreas de conhecimento que melhor respondam às necessidades do projeto nacional de desenvolvimento.
4. Alterar o sistema de seleção, ampliando o acesso e permanência das minorias étnicas, raciais e socioeconômicas na educação superior (sistema de cotas), bem como resolver o problema da evasão.
5. Prover alterações no atual sistema de avaliação (Provão), considerando as experiências do PAIUB, como também a revisão dos mecanismos de regulação e supervisão do sistema.
6. Substituir o atual sistema de crédito educativo (Fies) pelo Programa Social de Apoio ao Estudante, obedecendo a critérios de carência econômica do candidato e qualidade comprovada da IES.
7. Revisar carreiras e matrizes salariais de docentes e funcionários técnico-administrativos da IFES.
8. Criar programas de Bolsas Universitária para estudantes carentes, no âmbito do Programa Nacional de Renda Mínima (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002a, p. 31).

Para além desses destaques, o Plano de governo viabiliza medidas de adoção de novos instrumentos de seleção para ingresso e permanência nas IES, como medida destinada a garantir o acesso a estudantes originários de escolas públicas e negros, como a política de cotas sociais e raciais. A educação superior à distância é destacada, com a proposta de criação de rede universitária nacional “com exame de padrão de qualidade”.

Neste sentido, vale destacar a questão do financiamento da educação superior pública, ressaltando os compromissos firmados com a sociedade, considerando as proposições desta na aprovação do PNE, embora algumas propostas de extrema importância tenha sido objeto de veto presidencial. No Programa de ação, a equipe de governo destaca que:

Uma das ações prioritárias do governo de Lula nessa direção será reexaminar os vetos do presidente Fernando Henrique ao PNE, criando as condições para que através do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB sejam elevados para o mínimo de 7% no período de dez anos (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002a, p. 32).

Contudo, após a assunção de Lula à presidência, o cenário era outro. Para a base do governo, a prioridade dada ao tema da reforma se constituiu num risco político muito alto, ao se deparar com as restrições da economia brasileira naquele momento para aumentar os níveis de financiamento público, com a resistência tradicional às mudanças nas instituições públicas e ainda sobre a capacidade de pressão sobre o Congresso para aprovar propostas.

Desta forma, “[...] decidido a evitar o confronto com o capital, Lula adotou política econômica conservadora.” (SINGER, 2012, p. 10), e o que se constatou durante sua gestão foi que apesar de feita a promessa de revisão dos vetos de FHC, no que tange à elevação dos percentuais do PIB destinados ao financiamento da educação superior, nenhuma destas ações foi implementada no governo Lula.

Ao contrário, dando sequência na política macroeconômica de FHC e as orientações das organizações internacionais, Lula consolidou um projeto neoliberal para a sociedade brasileira, especialmente na educação superior, que se veem obrigadas a exercitar sua capacidade competitiva e buscar novas fontes de financiamento e parcerias. Nomeadas de Parcerias Público-Privadas (PPPs),

fazem parte da nova gestão pública adotada pelos governos Collor de Mello (1990-94), FHC (1995-2002), no qual Lula deu sequência.

O fomento à iniciativa privada e a busca pela institucionalização concreta das parcerias com o setor privado, fez com que o ideário das Parcerias Público-Privadas ganhasse impulso a partir da década de 2000, quando as agências internacionais do sistema das Nações Unidas, BM e OCDE – e outros parceiros voltaram às discussões sobre as parcerias. A defesa das PPPs foi a necessidade de os países emergentes engajarem-se a fim de alcançarem as Metas de Desenvolvimento do Milênio, nas quais o estabelecimento das PPPs seriam indispensáveis se quisessem avançar para um patamar mais elevado de desenvolvimento (ROBERTSON; VERGER, 2012).

No Brasil, o governo Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004a), que institui as normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs), definindo-a como sendo o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (DI PIETRO, 2008; SUNDFELD, 2007).

As experiências com parcerias público-privadas (PPPs) são utilizadas no Brasil como instrumento de fomento ao desenvolvimento de projetos sociais e de infraestrutura estatal. Inicialmente realizada na forma de privatizações e terceirizações. Posteriormente, mediante contratos de concessão de uso, no qual a empresa executora da obra tem o direito de explorar os lucros advindos da prestação do bem ou serviço, por um determinado período (FEITOSA, 2012, p. 12).

Para Dale (1994, p. 110), “[...] o que está envolvido não é tanto uma deslocação direta do público para o privado, mas um conjunto muito mais complexo de mudanças nos mecanismos institucionais através dos quais são regulados o que continuam a ser “essencialmente sistemas educativos estatais”. Isto significa, na concepção de Dale (1994) que essas mudanças podem atribuir um papel ora maior, ora modificado para o Estado – e não necessariamente ou automaticamente uma redução em sua função – ou atribuir-lhe um papel com orientação para o mercado.

Na concepção de Robertson e Verger (2012), estas mudanças têm sido as novas formas de inovação de financiamento e privatização da educação em geral, especialmente a superior. O enfoque colocado na responsabilidade por seus aspectos financeiros, prevê que as instituições devam se auto sustentar, ou ter na

melhor das hipóteses grande esforço para buscar recursos junto à comunidade ou junto às empresas.

Em setembro de 2013, foi inaugurada em Belo Horizonte a primeira escola do Brasil construída com parceria público-privada. A Unidade Municipal de Educação Infantil de Belmonte, região Nordeste de BH, é a primeira das 32 unidades que a prefeitura promete viabilizar até o fim de 2014. A Unidade tem capacidade para receber 440 crianças de 0 a 6 anos. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2013/09/21/internas_educacao,51646/primeira-escola-do-brasil-construida-com-parceria-publico-privada-e-inaugurada-em-bh.shtm.

Desenvolvida pela prefeitura, por meio das secretarias municipais de Desenvolvimento e de Educação, a empresa Inova BH, do grupo Odebrecht Properties, será responsável por serviços como manutenção das instalações elétricas e hidráulicas, segurança, limpeza, sustentabilidade ambiental e mobiliário.

A parceria foi firmada para a construção e a operacionalização de serviços não pedagógicos por 20 anos, com o apoio do International Finance Corporation (IFC), membro do Grupo do Banco Mundial para financiamento do setor privado. A Inova BH, parceira privada no investimento, será remunerada e avaliada pela qualidade do serviço prestado aos usuários com base em critérios estabelecidos pela Prefeitura de BH. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2013/09/21/internas_educacao,51646/primeira-escola-do-brasil-construida-com-parceria-publico-privada-e-inaugurada-em-bh.shtm.

Esses novos atores, ao co-financiarem a educação, passam a exigir dela sua prestação de serviços, numa relação entre mercado e consumidores. No campo educacional, as PPPs assumiram diversas dimensões sob novas formas e combinações de financiamento. Para (ROBERTSON; VERGER, 2012), as Parcerias Público-Privadas

[...] foram um corretivo para a presença demasiada do Estado, por um lado, e a ausência dele, por outro (privatização). Ao agir como uma ponte entre cada setor, as parcerias atuavam como um canal, permitindo o aproveitamento de valores de cada parceiro, a serem capitalizados no futuro (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1139).

Para as organizações internacionais, as PPPs em suas diversas formas são utilizadas para tornar a administração pública mais moderna e eficiente, dando alternativas para a falta de recursos e à burocracia do Estado. Dessa forma, o Estado deixaria de ser o executor direto das obras ou prestador direto dos serviços, para exercer as funções de regulação, fiscalização, incentivo e planejamento.

Ao criar as facilidades para o capital privado, as PPPs comprometem a própria essência daquilo que se chama de serviço público, uma vez que estimula um tipo de política pública que perde seu caráter universal e passa a ser focalizado. Em última instância, as PPPs representam a mercantilização dos serviços públicos típicos ou promovidos exclusivamente pelo Estado, viabilizando o interesse do capital financeiro internacional.

Foi sob este cenário – o da privatização e da parceria do público com o privado – que Lula deu início à reforma universitária no Brasil. Para isso, criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), o qual implementou a reforma na educação superior nos anos que se seguiram.

Para a composição do Grupo de Trabalho, Lula nomeou Cristovam Buarque para o Ministério da Educação (2003), que se manteve pouco mais de um ano no cargo, tendo sido substituído por Tarso Genro (2004-2005) em 27 de janeiro de 2004. Chamado para presidir o Partido dos Trabalhadores durante a chamada crise do mensalão, Tarso Genro foi substituído por Fernando Haddad (2005-2010) que, na época ocupava o cargo de secretário executivo do MEC. Fernando Haddad ficou no MEC até o final do governo Lula e definiu o perfil das políticas adotadas por Tarso Genro (AGUIAR, 2016).

Durante sua rápida passagem pelo MEC as principais iniciativas do Ministro Fernando Haddad para a educação superior foram concentradas em três áreas: 1). Apresentação ao Congresso Nacional de um projeto de reforma universitária; 2). Formulação de um novo modelo de avaliação em substituição ao Provão (SINAES), e 3). Elaboração de um plano para incluir estudantes pobres em instituições particulares de ensino – Programa Universidade para Todos (Prouni).

Por meio do Decreto de 20 de outubro de 2003, Lula instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) responsável por analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior

(IFES). O relatório elaborado pelo GTI reconheceu o quadro de crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado (BRASIL, 2003).

O objetivo do GTI era propor soluções para enfrentar rapidamente a crise pelas quais as universidades públicas estavam passando, uma vez que o repasse de verbas teria diminuído aproximadamente em 50% durante o governo FHC. O relatório elaborado pelo GTI, intitulado *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária brasileira*, é composto de quatro partes: ações emergenciais, autonomia universitária, complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária. O documento afirma que a década anterior foi de “desarticulação do setor público brasileiro”, redundando num quadro geral de crise para as universidades brasileiras. O relatório apresenta o seguinte diagnóstico:

[...] De um lado, as universidades governamentais sofreram consequências da crise fiscal do Estado que incidem sobre seus recursos humanos, de manutenção e de investimento. De outro lado, a prioridade ao setor privado em todas as áreas também chegou ao setor do Ensino Superior: as universidades privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos, chegando a responder, em 2002, por 63,5% do total de cursos de graduação e 70% das matrículas, encontram-se agora ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas (BRASIL, 2003).

A partir desse panorama, em análise sobre os números referentes às matrículas e do números de docentes atuando no setor público, o relatório fez uma projeção cuja meta era dobrar a oferta de vagas em universidades públicas federais entre 2003 e 2007, passando de 600 mil para um milhão e 200 mil alunos como programa emergencial de apoio à educação superior, especialmente às universidades federais, bem como a necessidade de uma reforma universitária mais profunda (BRASIL, 2003).

Segundo o GTI, a reforma envolveria a reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação a distância, autonomia universitária e financiamento, o qual resolveriam o problema das IFES. Por envolver vários aspectos da educação superior, acreditamos que foi a partir deste relatório que

desencadeou todos os outros documentos que orientaram a reforma da educação superior brasileira.

A base de sustentação da reforma da educação superior implementada por Lula foi a orientação das organizações internacionais para os países periféricos, a partir das “teses” e “recomendações” defendidas, especialmente pelo BM. Em relação à educação superior, o BM afirma que os gastos do governo com este nível de ensino são muito altos e que precisam ser diminuídos, sob a justificativa de que o aluno do terceiro grau provém de famílias mais abastadas e que, portanto, pode custear seus estudos. Assim, a economia do governo na educação superior será aplicada naquilo que o BM tem como prioridade: o ensino fundamental. Para o terceiro grau, o BM faz a defesa do pagamento de mensalidades pelos alunos nas universidades públicas, indicando a tendência a um processo de privatização do sistema federal de ensino (WORLD BANK, 1994).

No mesmo documento expedido pelo BM em 1994 – Higher Education: The lessons of experience, sobre o modelo de ensino a ser seguido, vê-se uma tendência à diversificação da educação superior, dada as críticas que o BM fazia às universidades de pesquisas, consideradas por ele como caras e inadequadas, portanto, incompatíveis aos moldes e às necessidades dos países pobres, uma vez que comprometeria excessivamente o fundo público. A orientação do Banco seria então a criação de universidades de “ensino” e não associadas à pesquisa (WORLD BANK, 1994).

As orientações contidas no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), reconhecem a importância do apoio às instituições privadas que, para o BM, podem aumentar o número de vagas no ensino superior com “pouco ou nenhum custo para o Estado”. Neste documento, o Banco reitera a defesa da participação dos alunos no financiamento das IES por meio da cobrança de mensalidades (WORLD BANK, 1995).

Em outro documento elaborado pelo BM em 1999 para a educação superior nos países em desenvolvimento, o mesmo defende um perfil de educação superior com ênfase no ensino em detrimento da pesquisa e da extensão, cuja formação profissional seja de quatro anos. Faz também a defesa da educação à distância como forma de ampliação do atendimento (WORLD BANK, 1999).

O marco teórico, político e econômico que sustentou a reforma da educação superior do Governo Lula está alicerçado nos marcos regulatórios definidos pelas organizações internacionais, especialmente o Banco Mundial, tendo como base os pressupostos das PPPs. Utilizando as mesmas prerrogativas para o desenvolvimento da infraestrutura estatal mediante a concessão de uso e, como contrapartida o direito e usufruto dos lucros advindos dessa parceria por parte de quem oferece e presta o serviço, o Grupo de Trabalho Interministerial aprovou a grande maioria das propostas, que durante sua gestão foram implementando a reforma a partir de leis, decretos, pareceres em acordo com os interesses governamentais e privatistas (OTRANTO, 2006).

Esta seção buscou mostrar as bases nas quais as políticas de expansão da educação superior estão assentadas, isto é, sob o ideário das PPPs, no qual a “concessão de uso”, neste caso, significou delegar ao setor privado o direito de administrar um serviço público por meio de exploração comercial e dele se beneficiar mediante obtenção de grandes lucros.

3.3 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): FIES E PROUNI NA “EXPANSÃO” DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Esta seção tem como objetivo mostrar os desdobramentos da parceria do setor privado com o setor público com a efetivação dos programas Fies, já existente desde 1999, do Prouni em 2005 e do incentivo à educação a distância, como forma de ampliação de vagas. Objetiva também analisar a implantação do Reuni e a criação de novas universidades federais por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação, criado em 2007.

No Plano de Desenvolvimento da Educação ficou evidenciado que ambos os setores, com ênfase para o primeiro, caracterizaram a expansão da educação superior. É fato que desta parceria uma gama significativa de jovens, sobretudo os economicamente desfavorecidos, tiveram acesso ao terceiro grau. Porém, esse acesso se fez nos limites das políticas neoliberais e do setor privado, em detrimento do setor público, às quais se aderiu desde o Governo FHC. Dessa forma, admite-

se que houve mais jovens que tiveram acesso ao terceiro grau. Questiona-se, contudo, a forma como esse “acesso” ocorreu e em que medida isso caracterizou-se como democratização da educação superior.

A estrutura jurídica-institucional utilizada pelo governo para executar e efetivar as políticas de expansão foi a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007, paralelo à elaboração do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, se apresentou como um plano executivo, como um conjunto de programas que objetivou dar sequência às metas quantitativas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação.

O Fies está inserido no PDE, estratégia de longo prazo lançada em 2007, com o objetivo de melhorar os índices educacionais do País em todos os níveis de ensino. No Plano de Desenvolvimento da Educação estipulou-se para o Fies a meta de 60 mil financiamentos para o ano de 2007 e de 100 mil financiamentos anuais de 2008 a 2011.

Dentre as ações que contemplavam o PDE do governo Lula para a educação superior, estava a inovação dos mecanismos de financiamento de estudantes do setor privado, resultado da alteração do Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Fies). O FIES que passou a estar alinhado com o Prouni, programa que promove a alocação indireta de recursos públicos nas instituições privadas.

No plano é destacado que o Prouni é uma regularização na reparação do atraso de dezesseis anos na concessão de isenção fiscal, concedidos constitucionalmente às instituições privadas de educação superior, o qual beneficiou cerca de trezentos mil estudantes. O Plano descreve que de 1988 a 2004, as instituições de educação superior sem fins lucrativos, as quais correspondem a 85% das matrículas do setor privado, foram beneficiadas pelas isenções fiscais sem estarem reguladas pelo Poder Público e, portanto, sem nenhuma contrapartida (BRASIL, 2007c, p. 27). Destaca que pela falta de reconhecimento do Poder Público dessa regulação, até 2004, as instituições sem fins lucrativos concediam bolsas de Estudos segundo os critérios que melhor atendesse essas instituições e não a partir das necessidades dos alunos, como, por exemplo, bolsas integrais ou vagas em cursos com alta demanda, de modo que

essa isenção fiscal não resultava em ampliação do acesso de estudantes de baixa renda na educação superior (BRASIL, 2007c, p. 27).

Assim, por meio da regulamentação promovida pelo programa, o governo conseguiu garantir em três anos de mandato (2005-2007) que estudantes de baixa renda tivessem acesso a aproximadamente trezentas mil bolsas (BRASIL, 2007). Porém, há que se destacar o caráter contraditório que existe nesse processo. A contradição está no fato de que o governo concretizou o discurso de que a educação estava num quadro caótico e que medidas urgentes seriam necessárias para reverter esse quadro. Apesar do discurso, o governo reforçou e aprofundou o caráter privatista e mercantil da educação superior. A incoerência, portanto, está exatamente no reconhecimento desse quadro e, paradoxalmente, implementar ações e programas por meio das parcerias público privadas (LEHER, 2010).

Por meio desse plano de reforma, Leher (2010) salienta que o PDE significou a consolidação de uma aliança formal do governo federal com os empresários do ensino. Para o autor,

A presença empresarial na formação direta de um quarto da população brasileira possui dimensão jamais conhecida na história recente da educação brasileira. A incorporação da agenda empresarial ocorre por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este plano, embora instituído por um decreto, na prática revoga o PNE e institui uma miríade de iniciativas fragmentadas. Na exposição de motivos do PDE, o governo assume explicitamente que a sua elaboração objetiva implementar a agenda empresarial do movimento 'compromisso Todos pela Educação', iniciativa que reúne os principais grupos econômicos que constituem o bloco de poder dominante (LEHER, 2010, p. 378-379).

Assim, o arcabouço jurídico-institucional que dá materialidade à reforma, sob a justificativa da necessidade de expansão da oferta de vagas na educação superior para os estudantes oriundos das classes populares, busca o consenso dessas políticas por parte da população assistida via processo de aceitação como algo natural, como a única opção para que jovens pobres ascendam ao topo da pirâmide – a expansão exacerbada da oferta privada desse nível de ensino e a ressignificação do conceito de universidade pública (LEHER, 2010).

Nestes termos, podemos inferir que no governo Lula, o PDE se constituiu num marco no que tange à regulamentação de políticas de expansão da educação superior pública, pois traz em seu corpo ações que deveriam ser efetivadas para

alcançar as tão propaladas metas de expansão do acesso ao ensino de graduação nas IES federais.

A presidenta Dilma iniciou seu governo reafirmando a continuidade do programa de expansão da educação superior do governo Lula da Silva. Verifica-se o início de um novo ciclo de expansão da educação superior com a configuração das instituições multicâmpus e regionais para as universidades federais. Outro aspecto desse governo foi a defesa de parâmetros internacionais de comparação e qualidade, do financiamento da educação superior baseado na eficiência e da presenças dos grandes grupos educacionais estrangeiros, ocasionando uma nova configuração, organização e gestão das instituições de ensino superior. A seguir abordar-se-á as principais políticas de expansão da educação superior – Fies e Prouni – e sua relação com o público e o privado, em grande medida, desdobramento operacional do PDE.

4 FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL: INCENTIVO AO SETOR EDUCACIONAL PRIVADO-MERCANTIL

Esta seção tem como objetivo descrever e analisar a configuração dessa política de financiamento da educação superior, seu modo de funcionamento e gestão. Objetiva também analisar seu processo de expansão, bem como sua relação com o setor privado.

A partir da década de 2000, as novas formas de ingresso na educação superior que fizeram parte do projeto de reforma do governo federal ocorreram com o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (Fies).

Criado em 1999 por Medida Provisória, foi implementado pela Lei nº 10.260/2001 e alterado pela Lei nº 12.202/2010. Financiado com verba do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Fies financia o pagamento de 50% a 100% do valor das mensalidades de estudantes em instituições particulares de ensino (BRASIL, 2014).

Destina-se a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições privadas impossibilitados de custear totalmente as despesas de sua formação. Com base em critérios socioeconômicos, o estudante pode financiar até cem por cento do valor do curso e tem um prazo de até 18 meses para começar a pagar as mensalidades após o término do curso. Nesse caso,

[...] o Governo Federal assume os gastos com matrícula e mensalidades do estudante durante toda a graduação. De acordo com o perfil e o interesse do contratante, o valor financiado varia de 50% a 100% do montante total. O reembolso do capital inicia-se após período de carência, que se inicia com a conclusão do curso. A taxa de juros sobre o montante financiado é fixa, da ordem de 3,4%. São atendidos os estudantes cuja renda familiar bruta total não ultrapasse vinte salários mínimos. A prioridade é dada aos estudantes mais bem colocados no Enem. O Fies possui a particularidade de poder ser combinado à bolsa do Prouni, ou seja, o estudante que faz jus a bolsa parcial do Prouni pode solicitar o financiamento do montante a seu cargo por meio do Fies, buscando, assim, garantir o acesso e a permanência na educação superior dos estudantes de baixa renda (BRASIL, 2014a, p. 58).

No Plano de Desenvolvimento da Educação, estipulou-se para o Fies a meta de 60 mil financiamentos para o ano de 2007 e de 100 mil financiamentos anuais de 2008 a 2011.

Na obra *Financiamento da Educação Superior: Estado X Mercado*, publicada em 2003, o autor Nelson Cardoso Amaral aponta que uma das razões para a implementação do Fies foi “[...] 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” (AMARAL, 2003, p. 99). Portanto, sua implementação em 1999 tinha como objetivo diminuir “[...] as dificuldades de estudantes cujas famílias não conseguem pagar” pela educação superior privada (AMARAL, 2003, p. 102).

No entanto, esta não foi a única razão para a implantação nas formas de acesso, mas sim prover a ocupação das vagas ociosas neste nível de ensino existentes nas instituições particulares (AMARAL, 2003).

Ao longo de sua existência, o Fies passou por várias mudanças com o objetivo de expandir o acesso dos estudantes à educação superior. Um conjunto de mudanças resultou na Lei nº 12.202/2010 (BRASIL, 2010b).

Com o próximo quadro, é possível conferir as principais mudanças nas condições, nas quais o financiamento é concedido:

Quadro 2 – Mudanças do novo Fies a partir de 2010

Tema	Novo Fies	Antigo Fies
Taxa de juros	3,0%	Entre 3% e 6%
Carência	18 meses	6 meses
Prazo para amortização	3X o período financiado + 12 meses	2X o período financiado + 12 meses
Pagamento com trabalho	É possível a atuação como professor da rede pública de educação básica ou como médico do Programa Saúde da Família.	Não existia.
Carência na residência médica	Pode ser estendida durante a residência.	Não existia.
Valor máximo financiado	Entre 50% e 100%.	Entre 50% e 100%.
Limitação de renda para contratar	Renda bruta familiar de até 20 salários-mínimos.	Sem renda máxima.
Inscrição	Pela internet, a qualquer momento.	Inscrição em processo seletivo em datas definidas pelo MEC.
Exigência de idoneidade cadastral	Somente de fiadores.	De fiadores e do estudante.
Alternativa à apresentação de fiador	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).	Não existia.

Fonte: Brasil (2014b, p. 59).

Uma das alterações contidas nessa lei foi a ampliação da participação de outros agentes financeiros do programa, que passou a contar, além da Caixa Econômica Federal, com o Banco do Brasil. Outra mudança foi a promulgação da Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013, que alterou o texto do art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001, a qual dispensa o estudante de comprovar a sua idoneidade cadastral na assinatura dos contratos e termos aditivos do Fies. Essa responsabilidade foi atribuída ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), composto por recursos do Tesouro Nacional e parte dos títulos que são transferidos pelo Fies às instituições participantes (BRASIL, 2014).

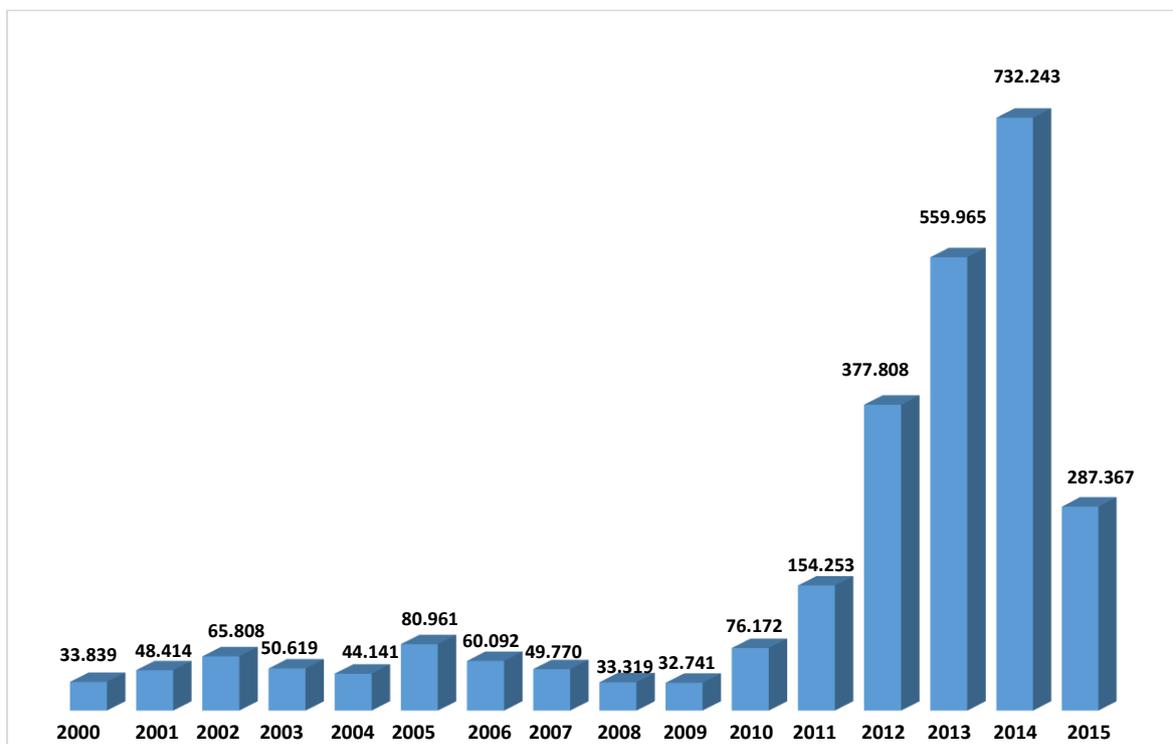
Além de beneficiar os estudantes, pela eliminação da necessidade de apresentação de fiador no momento da contratação do financiamento, o FGEDUC é muito importante para as mantenedoras de instituições de ensino superior, uma vez que o fundo garante até 90% do risco de inadimplência das operações de crédito educativo.

Há de se destacar que as demandas pela ampliação do Fies, as quais incluem alterações nas garantias de pagamento da dívida, constituem em reivindicações das instituições privadas de ensino que exerceram forte pressão no governo para continuarem credenciadas ao Fies. Afirmaram que querem aumentar o acesso ao terceiro grau para estudantes por meio do Fies pelo segmento particular, desde que haja, por parte do governo, a criação de um fundo garantidor dos contratos concedidos, exigência que foi prontamente atendida pelo governo. Com o FGEDUC, o Relatório de Gestão do Fies de 2014 apontou que em 2013, cerca de 371 mil estudantes puderam contratar o financiamento.

O formato do programa Fies anteriormente a 2010 não era muito atrativo, dado as regras de concessão. O gráfico a seguir mostra que o número de contratos de 2000 a 2009 era bem pequeno se comparado com 2010. As mudanças introduzidas no Fies a partir de 2010 mostraram um expressivo crescimento do número de financiamentos contratados, que alcançaram, em 2014, mais de 660 mil estudantes. O gráfico 3 apresenta os resultados desta implementação:

4.1 O FIES NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Gráfico 3 – Número de contratos Fies por ano (2000-2015)



Fonte: Brasil (2015d).

Chama-se a atenção para o número de contratos (80.961) no ano de 2005. O aumento no número de contratos que, praticamente dobrou em relação ao ano de 2004, se deve ao fato de o Fies poder ser associado ao Prouni, implementado em 2005, ou seja, o estudante que faz jus a bolsa parcial do Prouni pode solicitar o financiamento do montante por meio do Fies.

Observa-se no gráfico 3 que em 2009 o Fies registrou um total de 32.741 contratos e em 2014, 732.243, contabilizando um crescimento de 2236%. Em 2011, já no governo Dilma, cerca de 153 mil novos estudantes foram beneficiados, representando um crescimento de 102% em contratações quando comparado a 2010. No ano seguinte, o crescimento chegou a 140% com relação a 2011.

Em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação estipulou para o Fies a meta de 60 mil financiamentos para o ano de 2007 e de 100 mil financiamentos

anuais de 2008 a 2011. De acordo com o gráfico 3, vê-se que a meta de 60 mil financiamentos pleiteadas para o ano de 2007, não foi alcançada, pois esta ficou com 49.770 financiamentos. No entanto, de 2008 a 2011, a meta estipulada pelo PDE foi superada, alcançando somente em 2011, a marca de 154 mil financiamentos.

Em 2013, o Fundo de Financiamento atendeu mais de 557 mil estudantes. De acordo com os dados do Censo da Educação Superior, no ano de 2013, das 5.373.450 matrículas realizadas em cursos de graduação das instituições privadas, 1.168.198 correspondiam a estudantes atendidos pelo novo Fies – contratos firmados entre 2010 e 2013, o que corresponde a 22% do total. Em 2014 houve 732.243 alunos beneficiados para os cursos de graduação em instituições de educação superior pertencentes a 1.290 entidades mantenedoras com adesão ao Fies (BRASIL, 2014).

Destaca-se que, considerando o número aproximado de 5,3 milhões de estudantes matriculados em instituições de ensino privadas, conforme o Censo da Educação Superior de 2013, os aproximadamente 1,9 milhão de estudantes com contrato de financiamento pelo Fies representam 35% desse contingente. Se tomado o número total de matriculados na educação superior, de aproximadamente 7,3 milhões, a representatividade dos estudantes com contrato pelo Fies é ainda expressiva, na ordem de 26% (BRASIL, 2014).

Segundo o Relatório de Gestão do Fies, do ano de 2014, dada as mudanças no Fies, dentre eles a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), dispensa a apresentação de fiador e a possibilidade de pagamento do financiamento com trabalho, contabilizou-se em agosto de 2013 a marca de 1 milhão de contratos de financiamento estudantil, dos quais 96% são estudantes pertencentes às classes C, D e E com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos. Um ano depois, em agosto de 2014, já havia 1,9 milhão de novos estudantes beneficiados. O relatório destaca que até os cursos com mensalidade mais elevadas, como medicina (41.345 beneficiados) e engenharia (338.248 beneficiados), seguem essa tendência inclusiva (BRASIL, 2014).

O aumento no número de financiamentos do Fies nos anos de 2012 e 2013 foi dando sinais de que o governo Dilma estaria gastando demais. Os dados trazidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2014,

mostrou que o Fies custou ao governo federal R\$ 12,1 bilhões, o que trouxe modificações nas regras de concessão do programa a partir de 2015.

Nota-se o quanto a articulação do Fies com o Prouni distribuição e dos recursos favoreceu os empresários do ensino. A exigência de um fundo garantidor sobre o risco de inadimplência dos estudantes do Fies pelas IES privadas ampliou as “possibilidades de destinar recursos públicos diretos e indiretos às IES privadas” (QUEIROZ, 2015, p. 47).

A redução de verbas públicas é uma característica da política de Estado neoliberal, fortemente presente no governo Lula, o qual desobriga o governo de suas responsabilidades com as políticas sociais universais, permanecendo um forte estímulo à mercadorização das atividades sociais.

4.2 NOVOS CRITÉRIOS DO FIES PARA 2015

No final de dezembro de 2014, o MEC publicou no Diário Oficial da União (DOU) as portarias nº 21/2004 e nº 23/2004 que alteram alguns critérios para estudantes inscritos ou que queiram aderir ao programa. Para participar do Fies é necessário que o aluno tenha obtido mínimo de 450 pontos Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e nota diferente de zero na redação.

A regra entrou em vigência a partir de 30 de março de 2015 e isenta professores permanentes da rede pública de educação básica que estiverem matriculados em cursos de licenciatura (normal superior) ou pedagogia.

Em relação aos estudantes que já usufruíam do Financiamento, é vetado acumular, em diferentes cursos, o benefício do Fies mais bolsa concedida pelo Programa Universidade para Todos (Prouni). Entretanto, caso os benefícios se apliquem ao mesmo curso sediado em uma única instituição, o estudante poderá contar com ambos os auxílios.

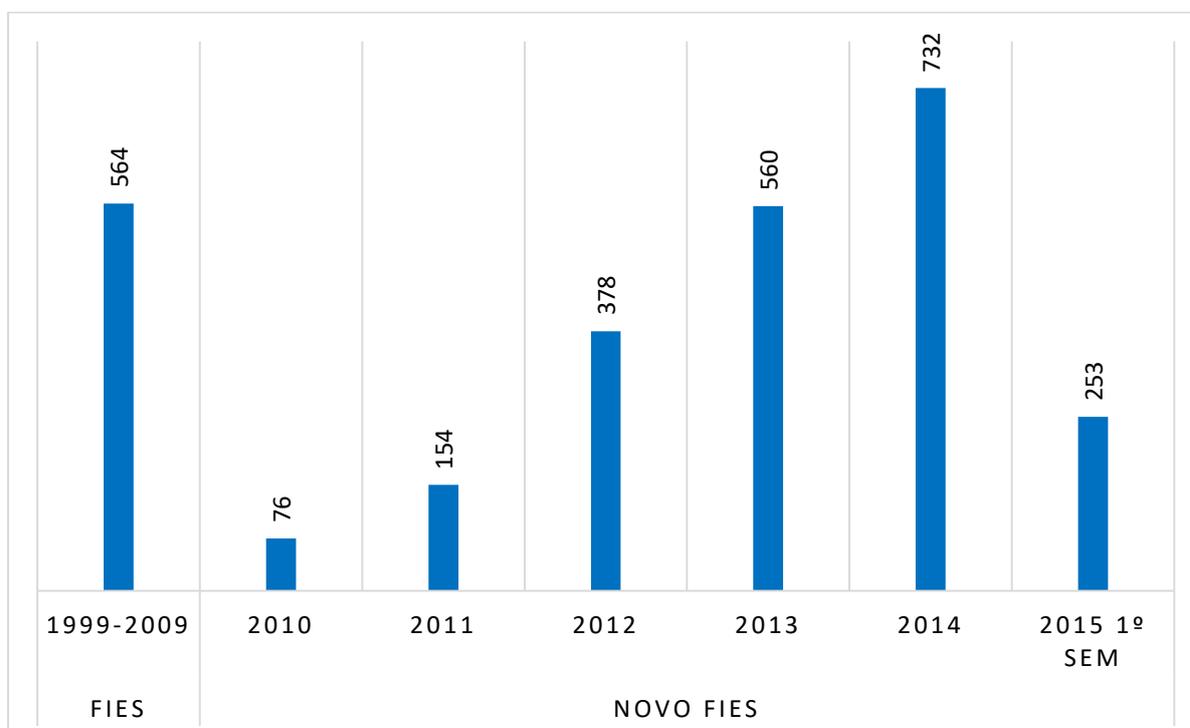
Com as mudanças no programa a partir de 2015, o Fies registrou uma redução de quase 50% na quantidade de novos contratos firmados entre o primeiro semestre de 2014 e o primeiro semestre de 2015. Segundo o levantamento final da plataforma do Fies, divulgado pelo MEC, a queda foi de 480 mil em 2014, para 252

mil em 2015, o equivalente a 65,6%. Apesar de ter registrado uma queda, o número de contratos firmados pelo Fies no período de 2010 até junho de 2015 somaram 2,1 milhões. No acumulado para o mesmo período, foram os estados de São Paulo (543,5), Minas Gerais (253,5), Bahia (149,5) e Rio de Janeiro (138,5) que possuem mais da metade dos contratos firmados no Brasil (1,08 milhão) (SEMESP, 2015).

Conforme o Censo da Educação superior de 2014, ao considerar o número aproximado de 4,6 milhões de estudantes matriculados em cursos de graduação presencial nas IES privadas e os aproximadamente 1,9 milhão de estudantes com financiamento Fies, percebe-se que a representatividade de contratos pelo Fies, é bastante expressiva, na ordem de 41,3%.

De acordo com o Ministro Renato Janine Ribeiro, no primeiro semestre de 2015, o MEC disponibilizou R\$15 bilhões de reais para viabilizar a celebração dos 252,5 mil novos contratos (R\$ 2,5 bilhões) e também para a renovação daqueles já celebrados anteriormente (R\$ 12,5 bilhões). O gráfico 4 demonstra a evolução dos contratos Fies a partir de 1999 até o 1º Semestre de 2015 (BRASIL, 2015).

Gráfico 4 – Contratos firmados Fies – Brasil* (1999-2015**)



* em milhares **1º Semestre

Fonte: Brasil (2015f).

As razões para a redução do número de contratos do Fies no primeiro semestre de 2015 podem ser explicadas a partir das novas regras que entraram em vigor em 30 de março. Essas regras incluem, entre outras mudanças, direcionar os alunos para instituições com melhores avaliações no MEC, cuja maior concentração de matrículas era para as instituições com nota 3.

Para o Ministro da Educação Renato Janine Ribeiro, as mudanças no Fies possibilitaram o aumento da procura dos alunos por cursos classificados com nota 5:

[...] As mudanças desse ano permitiram que cursos com nota 5 pegassem uma fatia maior dos alunos. Isso significa que fomos capazes, com as portarias editadas, de orientar a demanda para cursos de melhor 'qualidade'. Em 2014, apenas 8,13% dos contratos firmados foram para vagas em cursos que receberam a melhor avaliação do MEC. Neste ano, este número saltou para 19,9%. Cursos nota 3 e nota 4 registraram queda de adesões: 51,92% para 41,23% para o primeiro caso e 39,5% para 38,8% para o segundo. 'Temos de ser criteriosos na aplicação do recurso público. Não só os alunos se beneficiam (ao estudar em cursos nota 5), mas o dinheiro público será bem aplicado [...] (RIBEIRO apud BRASIL, 2015e).

Para melhor compreensão dos critérios de qualidade dos cursos oferecidos, sistematizamos os dados trazidos pelo Ministro da Educação:

Quadro 3 – Aumento de contratos firmados para cursos superiores com nota 5 do MEC

Curso	2014	2015
Nota 5	8,13%	19,79%
Nota 4	39,95%	38,98%
Nota 3	51,92%	41,23

Fonte: Brasil (2015b).

Nota-se que houve um avanço de 2014 para 2015 em relação aos contratos firmados pelo Fies com nota 5. Contudo, ainda é pequeno quando compara o total de matrículas trazido pelo Índice Geral de Cursos (IGC), comprovando que a maioria dos alunos atendidos pelo Fies no ano de 2013 estudaram em instituições com nota 3. O quadro 4 demonstra essa constatação:

Quadro 4 – Índice Geral de Cursos (IGC)

IGC 5	IES	12 3 com Fies
	Matrículas	Total: 7.326 Com Fies: 286 (4%)
IGC 4	IES	108 83 com Fies
	Matrículas	Total: 468.894 Com Fies: 101.519 (21%)
IGC 3	IES	956 841 com Fies
	Matrículas	Total: 3.030.366 Com Fies: 771.017 (125%)
IGC 1-2	IES	520 348 com Fies
	Matrículas	Total: 560.352 Com Fies: 137.681 (24%)
IGC 0	IES	514 250 com Fies
	Matrículas	Total: 161.002 Com Fies: 64.787 (40%)

Fonte: INEP (2013).

Com a oferta de melhores condições e prazos de financiamento dos cursos, dentre eles o aumento do prazo em até três vezes o tempo de duração do curso para efetuar o pagamento do financiamento (antes esse prazo era de 2 vezes o tempo de duração do curso), houve a indução do aumento da demanda por cursos não só de licenciatura, mas também os cursos de Engenharia, Direito e Medicina, este último, considerado como prioridade para o desenvolvimento do país. A procura por estes cursos foi alta porque, considerando que possuem cinco anos de duração, possibilitou aos alunos um prazo de financiamento de até 15 anos, algo extremamente positivo para os candidatos! Para estudantes de medicina, estes podem ainda obter 1% de desconto na dívida, por mês de trabalho. Os estudantes de licenciatura também podem se beneficiar desse desconto, caso trabalhem na rede pública de educação básica (BRASIL, 2015a).

Como observado no quadro 5, os cursos mais procurados são de engenharia e saúde, responsáveis por 40% dos financiamentos contratados para o primeiro semestre de 2015. Só para engenharia foram realizados mais de 46 mil novos

contratos de financiamento. Direito é o segundo mais procurado com 42 mil inscrições. Enfermagem, o primeiro curso da lista da área de saúde entre os mais procurados, contou com mais de 16 mil adesões.

Quadro 5 – Cursos mais procurados pelo Fies em 2015

Curso	N. de Inscrições
Engenharia	46.981
Direito	42.717
Enfermagem	16.770
Administração	15.796
Psicologia	12.770
Fisioterapia	11.024
Arquitetura	9.475
Educação Física	9.280
Ciências Contábeis	8.836
Pedagogia	8.178
Odontologia	7.274
Nutrição	6.644
Medicina Veterinária	5.305
Medicina	4.376

Fonte: Brasil (2015a).

A tabela 3 apresenta os dez cursos mais financiados pelo Fies. É possível verificar a variação das preferências de curso ao longo dos anos. Notadamente, o curso de Direito esteve sempre em primeira colocação, seguido por Administração e Engenharia Civil que trocaram de posição no ranking em 2014.

Tabela 3 – Dez cursos mais financiados pelo Fies

Nº	Cursos mais financiados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total geral
1	Direito	13.654	26.529	56.207	85.921	110.512	46.932	26.986	366.741
2	Administração	5.038	11.061	35.080	48.723	55.521	16.678	11.026	183.127
3	Engenharia Civil	3.430	9.448	25.623	41.498	57.760	25.129	16.113	179.001

Nº	Cursos mais financiados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total geral
4	Enfermagem	6.725	13.102	28.712	37.313	48.307	20.376	16.763	171.298
5	Psicologia	3.427	6.496	16.113	25.390	36.920	15.543	12.370	116.259
6	Pedagogia	1.315	5.201	19.779	27.793	30.132	8.992	5.058	98.270
7	Fisioterapia	2.628	5.581	13.010	19.062	28.615	13.017	10.391	92.304
8	Educação Física	2.072	4.667	12.212	20.896	30.605	11.070	9.685	91.207
9	Ciências Contábeis	2.183	5.240	15.775	22.491	28.127	9.699	6.980	90.495
10	Arquitetura e Urbanismo	1.679	3.835	8.832	15.158	23.472	10.171	6.014	69.161

Fonte: Brasil (2016).

Apesar da alta procura para efetuar o financiamento desses cursos, a publicação das novas regras do Fies causou embates entre o governo e as IES privadas. As restrições quanto à qualidade e os valores impostos à oferta do financiamento fez com que as instituições privadas dessem reajuste das mensalidades acima de 6,4%, teto estabelecido pelo governo. Isto fez com que muitos alunos não conseguissem renovar seu contrato.

Para Amaral (2003), não se pode desprezar o processo de mercadorização a qual a educação superior privada está sendo colocada, uma vez que a própria legislação educacional deu às IES privadas a liberdade para “[...] fixar suas próprias mensalidades, desvinculando as negociações da área educacional e transferindo-as para os setores de relação entre o consumidor e o produto consumido” (AMARAL, 2003, p. 104).

Para Santos Filho (2016), as instituições privadas usufruíram de privilégios com relação à oferta do Fies, porque puderam fixar livremente as mensalidades, sem nenhuma vinculação a índices inflacionários para o cálculo do financiamento.

Em 2015, o governo federal fixou um teto para os reajustes das mensalidades em 6,4% com o intuito de controlar o aumento dado pelas instituições

participantes do Fies. Sobre o reajuste das mensalidades e o limite de que estes sejam de até 6,4%, a presidenta Dilma declarou que “Se ela [universidade participante do Fies] resolve dar um reajuste, o governo não tem nada a ver com isso. Nós bancamos reajuste até 6,5% [...] Se quiserem reajustar em 33%, que arquem com os recursos necessários” (BOF, 2015a).

No entanto, alvo de disputa judicial, a medida nem chegou a ser implementada, e o que se vê é a fixação arbitrária dos valores das mensalidades nos financiamentos do Fies realizados pelas instituições privadas

Com essa declaração, compreende-se por um lado, que o governo se eximiu da responsabilidade que teve em criar os grandes empresários da educação por meio do Fies. Por outro, sua declaração também foi uma crítica às gananciosas universidades que buscam o lucro desmedido. Em verdade, isso significa que se as universidades quiserem dar reajuste de 33%, quem terá que arcar com os “recursos necessários” serão os estudantes, no qual muitos destes que estudam nestas instituições terão que cancelar seu programa Fies e abandonar o curso.

Na disputa pelo mercado, a solução encontrada pelos “empresários do ensino” para os estudantes poderem “arcar” com os recursos foi o não endividamento com o setor público, mas sim, com os bancos privados, a exemplo do Banco Mundial, que já financia estudantes em mais de duzentas universidades em todo o país e que estão obtendo grandes lucros com os financiamentos (BOF, 2015b).

Em entrevista concedida pela presidenta Dilma em março de 2015 à imprensa, a mesma reconheceu que o controle do Fies está nas mãos das faculdades particulares. As novas mudanças implementadas na regras do Fies seria para que o governo pudesse controlar o financiamento a partir de alguns critérios de seleção:

O governo cometeu um erro no Fies. Passou para o setor privado o controle dos cursos. Não fazemos isso com o Prouni, não fazemos com o Enem, não fazemos com ninguém. Isso não é culpa do setor privado. Fomos nós que fizemos isso. Em vez de controlar as matrículas, quem controlava era o setor privado (CHAGAS, 2015).

Diante desse quadro, o nosso entendimento é o de que, o governo tem responsabilidade, sim, com o reajuste abusivo das mensalidades, uma vez que ao

legislar em favor do setor privado, incentivou e permitiu que isso ocorresse, estimulando o crescimento dos grandes grupos educacionais. Ao contrário do setor público, o MEC anunciou em janeiro de 2016 que perdeu R\$10,5 bi, ou seja, 10% do seu orçamento. Esse corte tornou o MEC o ministério o mais atingido pelos cortes, afetando diretamente o funcionamento das universidades públicas e gratuitas, limitando o acesso das classes trabalhadoras às universidades (SALDAÑA, 2016).

Os recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) compõem-se das seguintes fontes:

- I. dotações orçamentárias consignadas ao MEC [...];
- II. trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal [...];
- III. encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos [...];
- IV. taxas e emolumentos cobrados dos participantes [...];
- V. encargos e sanções contratualmente cobrados [...];
- VI. rendimentos de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades;
- VII. receitas patrimoniais;
- VIII. outras receitas. (BRASIL, 2001a, Art. 2º.).

Para além dessas fontes, a União foi autorizada pela Lei n. 10.260, em seu artigo 7º, “a emitir títulos da dívida pública em favor do Fies”. De acordo com Mendes (2015), o Fies não se constitui em bolsas como o Prouni, mas se constitui de uma forma de empréstimo a ser pago por aqueles que fizeram adesão ao programa. Os títulos emitidos se destinam ao pagamento das mantenedoras das IES, que os utilizarão para pagar contribuições sociais e poderão, ainda, serem utilizados “[...] para o pagamento de quaisquer tributos administrados pela Receita Federal do Brasil.” (BRASIL, 2001a, Art. 10). Há, ainda, no contexto dos recursos financeiros, o pagamento de uma taxa de administração aos agentes financeiros do Fundo, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Segundo o autor, no Boletim Legislativo n. 26, de 2015 elaborado por Marcos Mendes, há a descrição detalhada do mecanismo que “[...] não paga às escolas em

dinheiro, mas sim entregando-lhes um título do Tesouro Nacional (Certificado do Tesouro Nacional – CFT série E)” (MENDES, 2015). O Boletim informa ainda que os CFT série E “são títulos com valor unitário R\$ 1,00 e atualização mensal pelo IGP-M”. O mecanismo detalhado no Boletim, conforme consta na Lei n. 10.260/2001, é o seguinte:

1. O Fies solicita ao Tesouro a emissão de uma dada quantidade/valor de CFT, pagando ao Tesouro por esses títulos com seus recursos orçamentários (o que representa um desembolso do Fies registrado no orçamento) – art. 7º, §3º.
2. Ao receber esses recursos, o Tesouro Nacional os utilizará exclusivamente no resgate de outros títulos da dívida pública – art. 7º. §3º. Ou seja, para o Tesouro tudo se passa como se fosse uma troca de um tipo de título da dívida pública (NTN, LFT, etc. que são resgatados) por outro tipo de título da dívida pública (CFT, que são emitidos). Em termos líquidos, não se altera o estoque da dívida pública total.
3. O Fies entrega os títulos às escolas em valor equivalente ao pagamento das mensalidades (art. 9º.) e passa a ter um crédito junto ao aluno financiado, que repagará o empréstimo no prazo contratado. Todas as amortizações feitas pelos alunos entram no orçamento do Fies como receita vinculada ao Fundo.
4. A escola utiliza os títulos exclusivamente para o pagamento de tributos e contribuições previdenciárias – art. 10.
5. Para atender ao caso em que haja escolas com mais CFT do que dívidas tributárias e previdenciárias a pagar, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agente operador do Fies, promove rodadas trimestrais de recompra desses títulos, pagando em dinheiro às escolas – art. 13. (MENDES, 2015).

Na tabela 4, mostra-se a evolução dos valores financeiros que estiveram presentes no âmbito do Fies no período 2000-2015, separando-os em valores utilizados para o pagamento da administração do Fundo perante os agentes

financeiros, e valores dedicados ao financiamento dos estudantes. Mostra-se também que esses valores englobam tanto os recursos previstos no Art. 2o. da Lei 10.260, quanto o volume de recursos associados aos títulos da dívida pública que foram emitidos em nome das mantenedoras e que são caracterizados como “Operações Especiais: financiamento com retorno” (BRASIL, 2016).

Tabela 4 – Recursos financeiros associados ao Fies – administração e financiamento dos estudantes (2000-2015)

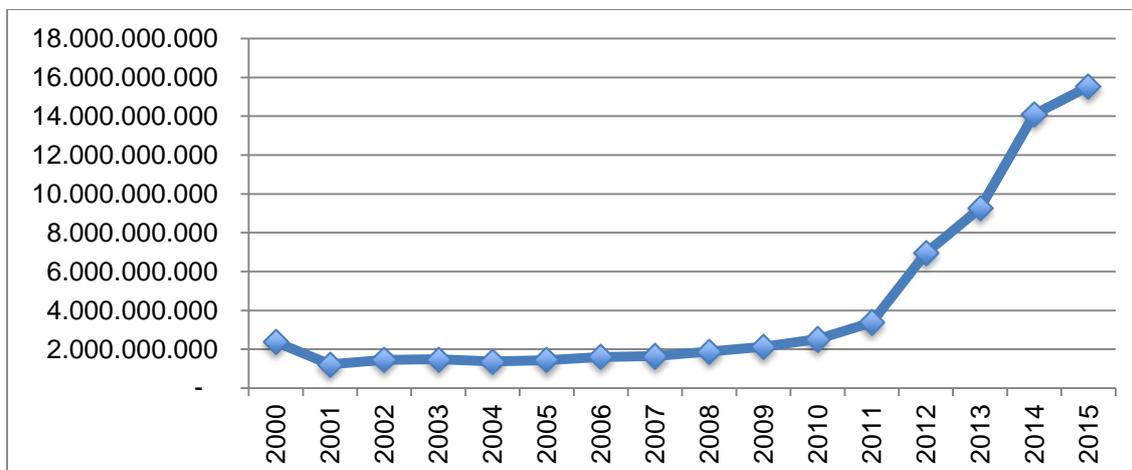
Ano	Recursos para a administração do Fies	Recursos para o financiamento dos estudantes	Total
2000	11.376.836	2.365.682.279	2.377.059.114
2001	28.530.061	1.189.604.694	1.218.134.755
2002	50.422.428	1.406.894.383	1.457.316.811
2003	69.321.462	1.415.935.122	1.485.256.583
2004	73.743.338	1.296.388.819	1.370.132.157
2005	115.723.279	1.330.024.014	1.445.747.294
2006	94.583.704	1.516.352.926	1.610.936.630
2007	189.920.690	1.460.192.991	1.650.113.681
2008	169.008.727	1.712.717.215	1.881.725.942
2009	146.741.491	1.981.788.327	2.128.529.818
2010	170.090.828	2.349.882.226	2.519.973.054
2011	196.703.015	3.182.597.320	3.379.300.335
2012	229.465.125	6.734.268.859	6.963.733.984
2013	333.184.042	8.935.598.047	9.268.782.089
2014	138.124.540	13.964.986.186	14.103.110.726
2015	820.027.320	14.709.583.082	15.529.610.402

* Valores em R\$, a preços de janeiro de 2016, corrigidos pelo IPCA.

Fonte: Brasil (2016).

O próximo gráfico demonstra a evolução dos valores financeiros destinados ao Fies no período de quinze anos:

Gráfico 5 – Evolução do valor total do Fies no período de 2000 a 2015



Fonte: BRASIL (2016).

Nas análises de Chaves e Amaral (2016),

[...] há nesse processo um grande valor financeiro vinculado ao Fies e que se dirigem às IES privadas, com ampla expansão a partir de 2012. Apesar desses valores não significarem recursos financeiros fluindo diretamente para os empresários, são recursos da União que se dirigem ao pagamento dos títulos do Tesouro. Por fim, podemos afirmar que existe uma renúncia tributária temporária, esperando-se que ao longo do tempo os recursos financeiros retornem aos cofres da União pelo pagamento dos empréstimos. Entretanto, a experiência do Crédito Educativo mostrou que a possibilidade de inadimplência é elevada, chegando a 83% em 1997, ano final desse programa (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 63).

Ainda sobre os valores financeiros vinculados ao Fies, tem-se os Benefícios Financeiros e Creditícios. A Portaria n. 379 de 13 de novembro de 2006 do Ministério de Estado da Fazenda definiu os benefícios ou subsídios creditícios como sendo “[...] os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos e programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal (BRASIL, 2016).

Os benefícios financeiros e creditícios são operados por meio de fundos e programas de governo. Também chamados subsídios explícitos, referem-se a desembolsos efetivos realizados pelo governo por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas cujos valores constam do Orçamento

da União. Já os benefícios creditícios, chamados subsídios implícitos, são decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal e estão relacionados a ideia de despesa pública, sejam eles explícitos no Orçamento Geral da União ou não (BRASIL, 2015d).

O quadro 6 mostra os Benefícios Financeiros e Creditícios dos setores agropecuários, produtivo e social no período de 2012-2015. O quadro foi elaborado trazendo apenas os valores associados ao Fies pertencentes ao “Fundos e programas sociais” da Função Educação. Os dados foram extraídos dos Demonstrativos de Benefícios Financeiros e Creditícios da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2015d).

Quadro 6 – Benefícios Financeiros e Creditícios dos setores agropecuários, produtivo e social - (2012-2015).

Fundos e Programas Sociais – Função Educação				
ANO	2012	2013	2014	2015
Fies	520.062.000	590.693.000	1.839.602.000	6.655.221.000

Fonte: (BRASIL, 2015d) adaptado pela autora.

Observa-se pelo quadro 6 o quanto o programa Fies tem recebido investimentos dos cofres públicos. Para o ano de 2015, o subsídio implícito (diferencial entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros aplicada no financiamento) alcançou o valor de R\$ 6.655.221.000 de reais (BRASIL, 2015d).

Segundo o Relatório de gestão do Fies de 2016, no ano de 2015, foram realizados 297.026 contratos que, somados aos contratos já existentes, chegaram a mais de 2,1 milhões de contratos. Para a manutenção desses contratos, o governo federal disponibilizou um montante de R\$ 16,5 bilhões de reais, os quais foram utilizados para pagamento dos encargos educacionais devidos às entidades mantenedoras de instituições de educação superior por conta dos estudantes financiados pelo Fundo (BRASIL, 2016). Da mesma forma, em 2016, para a

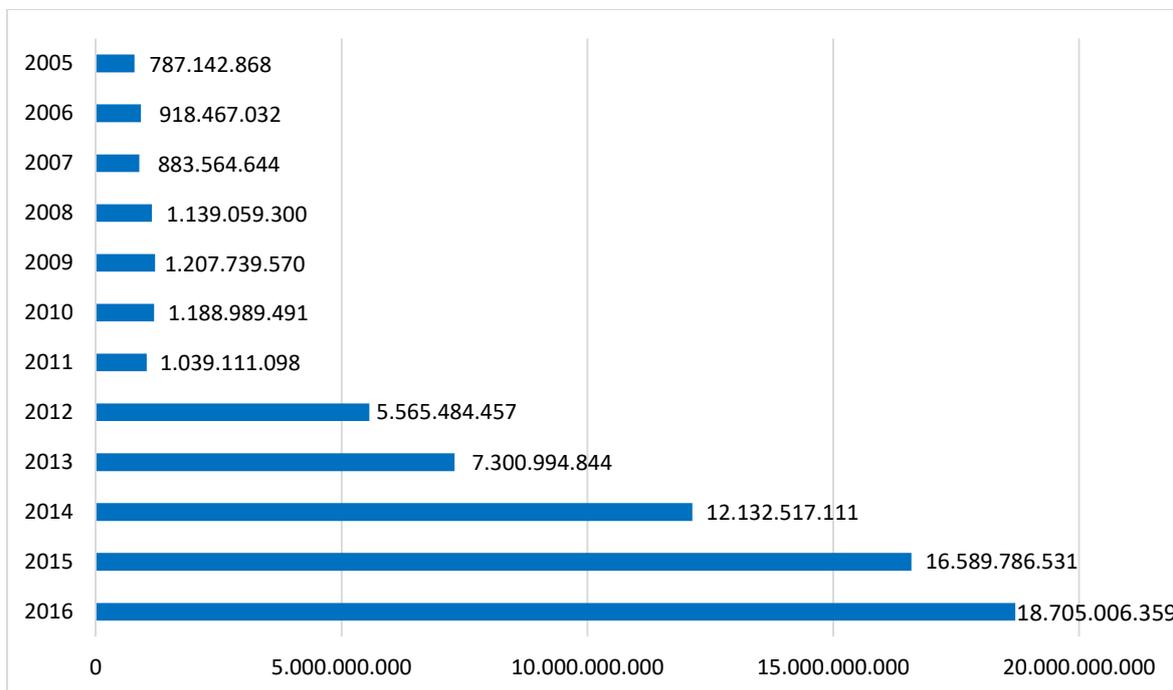
manutenção de mais de 2,39 milhões de contratos, foram necessários o desembolso pelo governo federal de R\$ 18,7 bilhões de reais (BRASIL, 2016).

Por estas cifras é possível verificar o quanto o governo vem colaborando com a privatização da educação superior. Sob o discurso da “democratização do acesso e permanência”, eliminam-se as fronteiras entre o público e privado, processo que favorece a compra de vagas públicas em instituições privadas. Com isso, a formação terciária da classe trabalhadora acaba acontecendo “[...] em instituições nas quais impera a lógica do lucro e do ensino massificado” (QUEIROZ, 2015, p. 45).

Ao longo dos anos de existência do Fies, é possível observar o quanto as IES privadas foram privilegiadas em suas demandas, seja por meio de incrementos de recurso do fundo público, seja com reivindicações que possibilitaram aumentar o número de financiamentos e de recursos financeiros. Merece destaque o fato de que durante o governo de Lula da Silva (2003-2010) e no governo de Dilma Rousseff (2011-2016) o Fies se tornou uma política muito rentável e atrativa para os empresários do ensino e também, ainda que de modo aparente, para os alunos, demonstrado no aumento de instituições credenciadas ao Fies e no significativo aumento do número de contratos.

A continuidade e as constantes alterações no programa Fies, resultados da pressão que as entidades privadas exercem no setor público, com vistas a garantir seus próprios interesses, revelam também a continuidade e a expansão do sistema privado de educação superior presente no Brasil. Esse fato pode ser comprovado com o crescente aumento de recursos públicos direcionados às IES privadas para a manutenção do programa, como mostra o próximo gráfico:

Gráfico 6 – Evolução do Orçamento do MEC para o Fies (2005-2016)



Fonte: Brasil (2005b, 2006a, 2007d, 2008, 2009, 2010d, 2011, 2012c, 2013, 2014c, 2015b, 2016).

Estes números revelam o volume exacerbado de recursos financeiros disponibilizados no orçamento do MEC que são transferidos para a manutenção do Fies e trazem reflexões de que se está vivenciando drásticos cortes no repasse de recursos às políticas sociais. Isso tem revelado o quanto o governo brasileiro vem alimentando as instituições privadas de educação superior com a manutenção e/ou acréscimos de dotação orçamentária para o programa.

Concorda-se com Queiroz (2015) de que o Fies cada vez mais tem sido direcionado pelo governo com vistas a atender as necessidades dos empresários do ensino:

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

Nestes termos, a expansão da educação superior apresenta-se sob uma democratização questionável, uma vez que favorece o acesso das camadas menos favorecidas neste nível de ensino, mas o faz sob as coordenadas do mercado, com altíssimos desembolsos dos cofres públicos que poderiam ser aplicados na educação pública. Com uma série de mudanças que buscam atender às demandas do mercado educacional, os recursos públicos que deveriam ser investidos exclusivamente na educação superior pública, são direcionados às IES privadas por meio do Fies, fortalecendo assim, os empresários do ensino.

O Prouni, outra política de financiamento analisada nesta tese que busca viabilizar o acesso de jovens ao terceiro grau, difere-se do Fies em sua constituição jurídica, em termos legais e de legislação. Porém, trilhando o mesmo caminho da privatização e da mercadorização da educação superior no Brasil, o Prouni também se vale de incentivos financeiros à expansão privado-mercantil, por meio de renúncias fiscais que desoneram a carga tributária, cristalizando a relação público-privada, financiado com dinheiro público.

5 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI): A RENÚNCIA FISCAL PROMOVENDO A EXPANSÃO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL

Esta seção tem como objetivo apresentar o Programa Universidade para Todos (Prouni) em seus aspectos legais e teóricos enquanto política pública de financiamento da educação superior implementada pelo governo federal a partir de 2005. Indaga-se a expansão da educação superior propiciada por esta política, impulsionada pelo processo de privatização, decorrente de incentivos públicos, o que tem provocado a financeirização do setor educacional. Objetiva, também, discutir os aspectos conceituais sobre a renúncia fiscal que envolvem essa política e as implicações que a renúncia fiscal traz para a sociedade.

Em seguida, apresenta-se por meio de gráficos e tabelas os dados estatísticos que apontam o número de bolsas integrais e parciais concedidas pelo Prouni a partir de 2005 até 2015 e seu consequente crescimento de matrículas na educação superior privada.

Fecha esta seção uma análise sobre as contradições dessa política de financiamento em que, por uma lado, é visível o aumento de matrículas na graduação, por outro, as consequências que a renúncia fiscal traz aos cofres públicos em termos de alocação de recursos para a educação superior pública e como esse mecanismo de renúncia fiscal trabalha em favor das instituições privado-mercantis de ensino, estimulando o financiamento da educação superior privada com a utilização do fundo público.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA

O Prouni criado pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005a), e efetivado sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva como expressão privilegiada das políticas públicas educacionais de acesso ao ensino superior brasileiro. Tem como objetivo regular as oportunidades de estudos por meio da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior, as quais recebem, em contrapartida,

isenção de impostos federais. É direcionado a estudantes que concluíram o ensino médio em escolas da rede pública de ensino ou ainda que cursaram o ensino médio em escolas da rede particular de ensino como bolsistas integrais e atender os seguintes pré-requisitos:

PERFIL DO BOLSISTA (ART. 2º, LEI Nº. 11.096/2005). (BRASIL, 2005A, ART. 2º)

- I. Brasileiros não portadores de diploma de curso superior;
- II. Ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;
- III. Estudantes portadores de deficiência e estudantes autodeclarados indígenas e negros;
- IV. iv) Professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda;

BOLSAS

Bolsa integral - renda familiar mensal per capita que não exceda o valor de até 01 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio);

Bolsas parciais (de 50% ou 25%) - renda familiar mensal per capita que não exceda o valor de até 03 (três) salários-mínimos.

Os estudantes que conseguirem a bolsa parcial podem ainda se cadastrar no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), para financiarem a outra parte da mensalidade da universidade.

PERFIL DAS IES PARTICIPANTES DO PROUNI (BRASIL, 2005a, ART. 5º, LEI Nº. 11.096/2005).

- I. Com fins lucrativos – 1 bolsa para cada 10, estudantes pagantes regularmente matriculados;
- II. Sem fins lucrativos:
 - a) sem fins lucrativos não beneficentes – 1 bolsa para cada 10 estudantes regularmente pagantes;
 - b) sem fins lucrativos beneficentes de assistência social – 1 bolsa para cada 9 estudantes regularmente pagantes (Art. 10 e 11). O termo de adesão terá prazo de vigência de 10 (dez) anos, renovável por iguais períodos.

A contrapartida do governo é a renúncia fiscal por parte das instituições que aderirem ao programa. O Art. 8º da Lei nº 11.096, de 2005, dispõe que a instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições:

- a) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);
- b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)
- c) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- d) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-PASEP).

A legislação estabelece ainda que a isenção “[...] será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas” (BRASIL, 2005a). A referida Lei também comporta a pretensão de, igualmente, normatizar a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior do país.

A renúncia fiscal é o elo pelo qual se dá a parceria entre o Governo Federal e o setor privado na oferta de vagas na educação superior, “revertendo” o benefício ao cidadão. A isenção dos impostos previstos pelo programa viabiliza a oferta de vagas nas IES privadas vinculadas ao programa.

Na sequência de reformas para a educação superior implementadas pelo governo Lula, o Programa Universidade Para Todos (Prouni), foi anunciado como carro-chefe no processo de democratização da educação superior brasileira. Na

base da reforma estaria “[...] a edição de medidas que, a um só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior e não implicassem gastos para a União” (MANCEBO, 2004, p. 80).

No entanto, no percurso sofrido pelo Projeto de Lei até sua versão definitiva, convertida na Lei nº 11.096/2005, ocorreram várias mudanças no programa, muitas delas influenciadas pelas IES particulares que defendiam seus interesses.

Assim, dada as contradições e a mediações que envolvem o público e o privado, o Prouni, a exemplo do Fies, também se constitui numa política de incentivo ao setor privado. Ideologicamente vista como política democratizante e expansionista, o Prouni utiliza-se da renúncia fiscal e da concessão de bolsas de estudos para inserir jovens na educação superior, mas também incentivar o crescimento do setor privado e a financeirização na área educacional.

A criação do Prouni pode ser considerada como uma política de via de mão dupla: por um lado, é marcada por pressões sociais que lutam pela ampliação, acesso e permanência de jovens pobres na educação superior que, desde a colonização do Brasil, foi reservada às elites. Por outro, atende a interesses governamentais e alimenta o setor privado por meio de isenções fiscais em detrimento do pleno atendimento desta demanda.

A discussão surge por necessariamente não haver ampliação na oferta de vagas e, sim, uma otimização de vagas existentes nas IES privadas não preenchidas por uma demanda reprimida.

Configura-se em uma engenhosa construção que desde o primeiro ano de sua implantação recebeu apoio de diversos setores da sociedade que acreditaram na possibilidade de democratização do acesso à educação superior e de inclusão social. Também recebeu críticas de segmentos que apontavam, entre outros aspectos, que o programa constituía-se em uma manobra do Executivo para favorecer as instituições de educação privado-mercantis, por meio de renúncia fiscal.

Os defensores do programa alegam e reconhecem que a universalização da educação nos níveis básico e, especialmente, o superior no Brasil é um problema histórico. Somado a essa problemática, o quadro tem se agravado ainda mais quando nos remetemos a questão do ingresso em instituições superiores públicas, que tem ficado a patamares inferiores quando comparado ao setor privado.

Paradoxalmente, quem frequenta as instituições superiores públicas (eleitas como de melhor qualidade) são jovens que tiveram sua trajetória educacional em escolas privadas. Inversamente, os filhos da classe proletária, se veem obrigados a cursar uma faculdade particular se quiserem competir em pé de igualdade no mercado de trabalho, caracterizando assim, uma pirâmide invertida do sistema educacional (CADERNOS DO GEA, 2012).

Segundo dados do Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (SEMESP) (2015, p. 12), a procedência de alunos matriculados da educação superior privada continua predominantemente de alunos do ensino médio público. Em 2013, 69,7% dos alunos ingressantes no ensino superior privado eram egressos do ensino médio público e apenas 30,3% do ensino médio privado. Considerando os 10 cursos com maior número de ingressantes nas IES privadas, é possível verificar que Serviço Social, Pedagogia e Gestão de Pessoal/RH são os cursos que apresentam maior percentual de alunos procedentes do ensino médio público, superando 80% (SEMESP, 2015).

Trata-se, portanto, de um processo contraditório e paradoxal, uma vez que atende concomitantemente jovens de baixa renda e o setor privado, com as vantagens para este último, o que tem causado muita polêmica entre os intelectuais pesquisadores e ao mesmo tempo desafiador. A polêmica estaria nas críticas que pesquisadores como Oliveira (2009), Catani, Hey, Gilioli (2006) e Carvalho (2006) proferem ao governo petista, ao afirmarem que este (o governo) por meio do Prouni estaria privilegiando as instituições privadas com isenções fiscais em troca de vagas e não estaria investindo, da mesma maneira nas universidades públicas.

Cumprе destacar que a formulação desse programa no interior das políticas públicas nacionais para a educação visa o atendimento das necessidades do mundo globalizado com base nas recomendações de órgãos externos, mais especificamente do (FMI), do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio (OMC), dos quais o Brasil é signatário.

As contradições que emanam desse processo estão no fato de que, se por um lado, analisa-se o discurso oficial de uma política de democratização de acesso à educação superior, por outro, não se pode preterir à crítica ao fato de que tais políticas de expansão atendem sobretudo aos interesses das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas do país, firmando com isso uma tendência à privatização

da educação superior em detrimento da ampliação na oferta de vagas ou de incremento da qualidade na educação superior pública. Isto porque, originalmente, o Prouni pretendia, por meio do mecanismo de renúncia fiscal às IES privadas, a implantação de políticas públicas que atendessem às necessidades de um mundo em constante processo de transformação de seus postos de trabalho e de recomendações externas propostas por organizações internacionais para o atendimento focalizado das camadas sociais excluídas do acesso à educação superior (CARVALHO, 2014).

Assim, os jovens de camadas menos abastadas entre 18 e 24 que apresentam dificuldades para conseguirem uma vaga na educação superior, seja pela oferta do Estado ou para financiarem seus próprios estudos, seriam os diretamente beneficiados pelo Programa que teriam suas vagas disponíveis em IES privadas gerenciadas pelo Governo por meio de parceria público-privada.

Como justificativa da parceria público-privada, o governo federal faz a defesa dos programas Fies e Prouni como políticas públicas que promovem a expansão da educação superior especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, regiões que historicamente seriam as mais afetadas pela falta de acesso a este nível de ensino.

Porém, os dados demonstram uma concentração de 6,33% para a região norte, 22,03% para a região nordeste, 10,14% para a região centro-oeste, 44,85% para a região sudeste e 16,65 para a região sul. Como se pode notar, a maior concentração dos recursos públicos e expansão das matrículas se encontram na região Sudeste (INEP, 2013). Ou seja, se a ideia era suprir as carências históricas por educação superior das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o objetivo ainda não foi alcançado (INEP, 2013).

Por um lado, o grande desafio está em reconhecer que o Prouni tem representado uma segunda oportunidade para os jovens pobres, egressos do Ensino Médio que não conseguem ingressar em universidades públicas pelo reduzido número de vagas nestas instituições.

Por outro, a exploração lucrativa da educação superior, que preocupa as entidades nacionais de educação, parte das autoridades e muitos trabalhadores e estudantes, está cada dia mais atrativa para os investidores e para o capital especulativo, nacional e internacional.

Catani e Gilioli (2005), em análise desse programa destacam como a adesão ao Prouni favorece as instituições com finalidades lucrativas e as não lucrativas:

[...] as IES sem fins lucrativos receberão privilégios para se tornar entidades com fins lucrativos: 'passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de cinco anos, na razão de vinte por cento do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas' (BRASIL, PODER EXECUTIVO, 2004). Tal situação apenas legitima a transferência pura e simples de patrimônio acumulado por anos de imunidade tributária para a iniciativa privada. A adesão da Universidade Estácio de Sá ao Prouni é um exemplo disso: maior IES privada do País (mais de 100 mil alunos), mudou seu estatuto de filantrópica para entidade com fins lucrativos. Com isso, passou a pagar a cota patronal do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e o ISS (Imposto sobre Serviços), mas passou a se beneficiar das isenções do Programa (FOLHA ONLINE, 2004c). Com a mudança, ela não precisa mais oferecer os 20% de gratuidade (10% em bolsas integrais mais 10% em bolsas parciais e assistência social), mas apenas 10% (5% em bolsas integrais e 5% em parciais). Tal mudança foi lucrativa – não teve de pagar retroativamente nenhum tributo e usufruirá o benefício de pagar 100% da cota patronal apenas dentro de 5 anos (CATANI, GILIOLI, 2005, p. 60).

Deste modo, as diferenciações entre instituições com e sem fins lucrativos, que tinham tratamento diferenciado na gestão de FHC, foram eliminadas a partir do momento em que tanto uma como a outra foi isenta de impostos e ambas tiveram que aceitar os estudantes do Prouni.

Diante desse cenário, nota-se a contradição de um governo de esquerda que historicamente criticou qualquer repasse de recursos públicos para o setor privado, mas que, paradoxalmente, uma das medidas que mais beneficiou este setor foi justamente a criação do Prouni, no qual, por meio de isenção fiscal, socorreu grande parte das IES privadas com fins lucrativos, boas e de má qualidade, que enfrentavam dificuldades financeiras.

Nas análises de Durham (2010, p. 162), é verdade, por um lado, que estas mudanças na legislação ampliou o acesso à educação superior para as populações de baixa renda, por outro, é verdade também que o Brasil perdeu “[...] a oportunidade de incentivar a qualidade do ensino privado, o que poderia ter feito restringindo-se o Prouni aos cursos e as instituições mais bem avaliados”.

Nas análises de Almeida (2012), as IES com fins lucrativos são as mais beneficiadas com o Prouni, já que ficam isentas a partir da adesão ao programa de praticamente todos os tributos que recolhiam. Além disso, a contrapartida em

número de bolsas é muito baixa, elas permanecem com o mesmo status institucional e continuam não se submetendo a fiscalização e regulamentação governamental.

Almeida (2005) ressalta que o Prouni é bastante generoso com os estabelecimentos com ou sem fins lucrativos não beneficentes. O autor mostra que, a partir de 2006, a Lei “[...] amplia a relação de estudantes pagantes por bolsas concedidas e reduz o comprometimento da receita bruta com os benefícios” (ALMEIDA, 2005, p. 97).

Assim, o Prouni representa a retomada de uma tradição de políticas de renúncia fiscal existente no Brasil, beneficiando-se mais o setor privado-mercantil do que promovendo políticas públicas democratizantes. Nesse sentido, a renúncia fiscal mostrou-se como elemento fundamental para o intenso crescimento destas empresas educacionais, garantindo a rentabilidade e a acumulação financeira.

A retórica governamental alega que o Prouni é uma política complementar e não contrária à universidade pública. Porém, cumpre destacar que a concessão de bolsas contribuem para o aumento da oferta privada nesse campo. Assim, o que está em jogo não é o ‘afastamento’ da ação estatal, senão sua reconfiguração quanto à oferta do ensino superior” (MANCEBO, 2004, p. 85).

A seguir expõe-se os dados disponibilizados pelo MEC sobre o atendimento do Prouni em número de bolsas parciais e integrais, no período de 2005 até 2015.

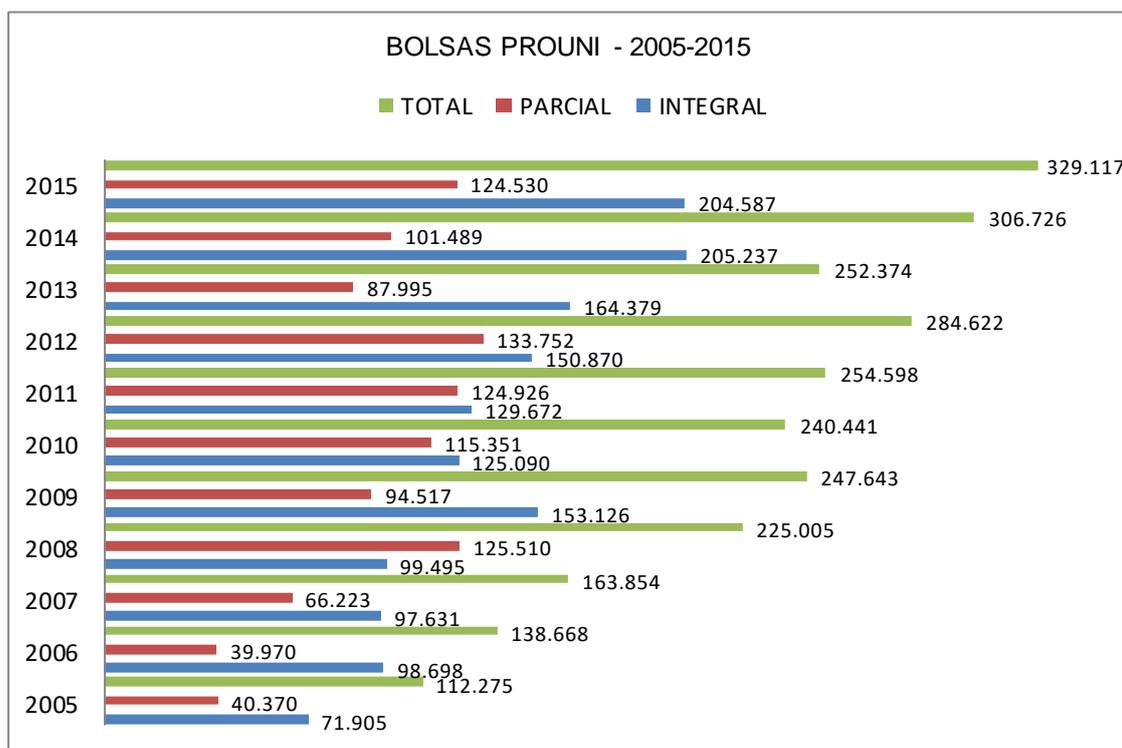
5.2 O PROUNI NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nesta seção nomeia-se os gráficos e tabelas que mostram que o Prouni tem sido responsável por elevar as matrículas da graduação, no período de 2005 até 2015.

De acordo com Carvalho (2013), do total de bolsistas do Prouni no primeiro trimestre de 2013, 56% estudavam em instituições privadas com fins lucrativos e 44% em instituições privadas sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias ou filantrópicas). Nota-se essa generosidade no crescimento do número de bolsas do Prouni nos oito anos do governo Lula e os quatro primeiros anos no governo de

Dilma Rousseff. Até o ano de 2014, o Prouni já havia atendido mais de dois milhões de estudantes, sendo 71,7% deles com bolsa integral como mostra o gráfico 7:

Gráfico 7 – Evolução do número de Bolsas Prouni (2005-2015)



Fonte: Brasil (2015f).

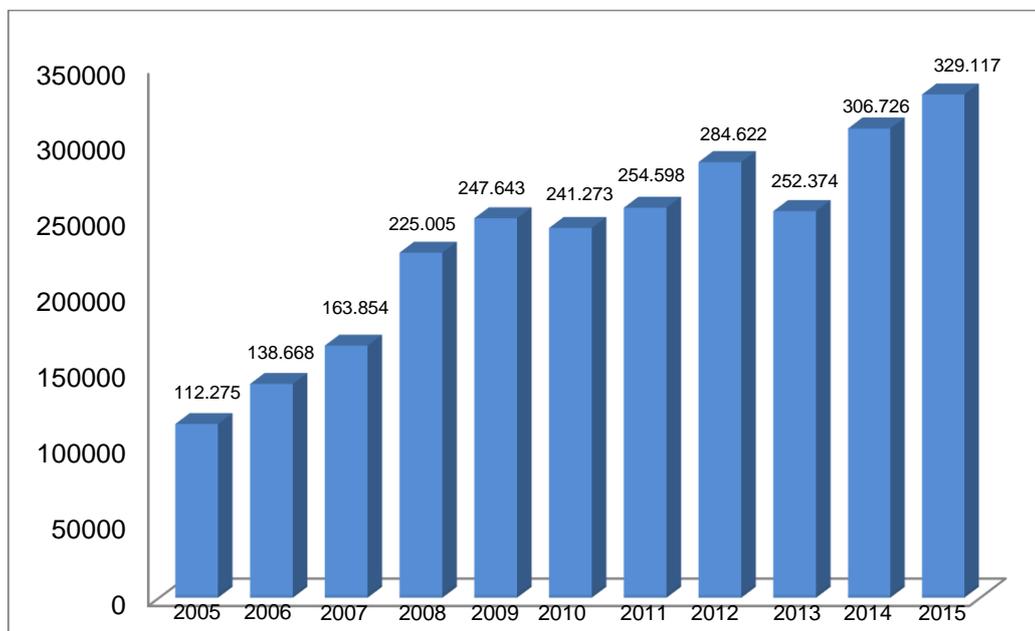
Percebe-se de acordo com os dados do MEC (2015f), que as bolsas parciais somaram um total de 1.054.633, correspondendo a 41% da oferta, e as integrais, um total de 1.500.690, correspondendo a 59% das bolsas ofertadas.

Para além da discussão sobre o atendimento pelas instituições beneficentes com ou sem fins lucrativos, os dados mostram que os benefícios fiscais favoreceram tanto uma quanto a outra, com pouca diferença entre as sem fins lucrativos para com as com fins lucrativos.

Os dados disponibilizados pelo MEC sobre o atendimento do Prouni em número de bolsas parciais e integrais apontam que o número de bolsas integrais aumentou consideravelmente em relação às bolsas parciais.

No gráfico a seguir observa-se a evolução de bolsas ofertadas pelo Prouni, nos anos de 2005 a 2015.

Gráfico 8 – Evolução da oferta de bolsas ofertadas Prouni (2005-2015)

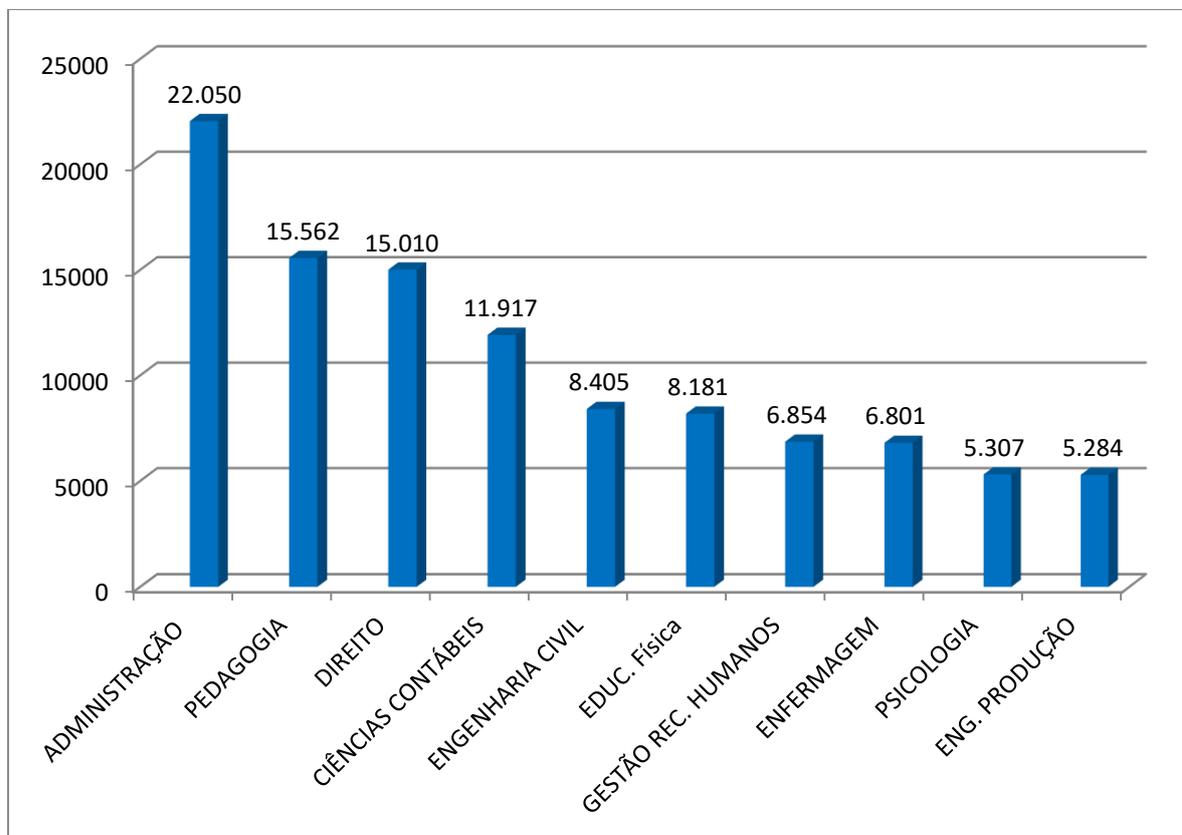


Fonte: Brasil (2015f).

Os dados do gráfico mostram a evolução do número de bolsas. Em 2015, do total de bolsas, 204.587 foram integrais, o que indica um aumento de 62,16% no atendimento. Em 11 anos, o Programa Universidade para Todos Prouni teve um crescimento de 137% na oferta total de bolsas. Em 2016 o programa ofertou 329 mil bolsas (167 mil integrais e 163 mil bolsas parciais). Vale destacar ainda que, em 2015, foram registradas quase 518 mil matrículas no Prouni. No mesmo período foram inscritos 179 mil ingressantes (que cursam o 1º ano da graduação) e 70 mil alunos concluintes com Prouni (SEMESP, 2017).

Credita-se a crescente elevação do número de contratos ao fato de o Prouni poder ser associado ao Fies, assim, mesmo o estudante que conseguiu apenas a bolsa parcial, o mesmo pode ter a outra parte do curso financiado pelo Fies, desde que atendida as condições do programa.

Gráfico 9 – Bolsas do Prouni 2015 – 10 Cursos com maior número de bolsas



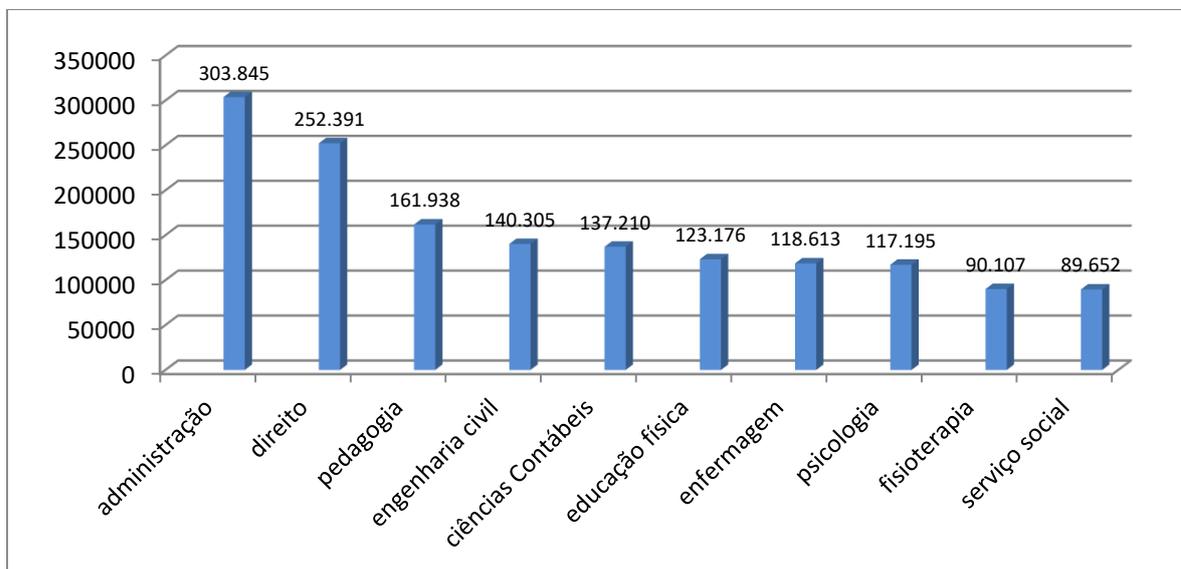
Fonte: Brasil (2015f).

Este gráfico mostra que o curso de Administração foi o que apresentou o maior número de bolsas, seguido do curso de Pedagogia. Os incentivos do governo para a formação de professores têm mostrado que mais estudantes estão procurando o curso de Pedagogia.

No entanto, a oscilação na oferta desses cursos foi pouca. No primeiro semestre de 2016, o MEC divulgou que os cursos que mais ofereceram vagas para o Prouni foram Engenharias (28 mil), Administração (20 mil) e Pedagogia (13 mil), Medicina teve 838 vagas disponíveis.

Estes dados mostram a concentração de bolsas em alguns cursos específicos e não uma diversificação na distribuição de bolsas, o que permite que alguns cursos ofereçam mais bolsas em detrimento de outros.

Gráfico 10 – Cursos com maior número de candidatos no Prouni – 2015



*Medicina ficou de fora dos 10 cursos mais procurados, e teve um total de 68.891 inscrições

Fonte: Brasil (2015f).

O gráfico destaca novamente que em 2015 o curso de Administração teve o maior número de candidatos (303.845), como também o maior número de bolsas, confirmando o aumento de matrículas na educação superior privada, como também a concentração de vagas.

5.3 RENÚNCIAS FISCAIS DO PROUNI

Sem a pretensão de um aprofundamento teórico e conceitual sobre a renúncia fiscal, coloca-se algumas notas explicativas para fins de esclarecimentos básicos sobre a renúncia fiscal e sua utilização na área educacional.

O sistema tributário de um país tem seus fundamentos e objetivos na geração de recursos para a administração pública e, em tese, essa arrecadação serve para manter o Estado funcionando. Os investimentos feitos no e pelo Estado também viriam dessa arrecadação, os quais os contribuintes seriam os beneficiados. A aplicação desses recursos, revertidos nos gastos e despesas do governo na manutenção do Estado, é realizada levando em consideração a

execução orçamentária, aprovada pelo Poder Legislativo e representantes da sociedade civil (SANTOS FILHO, 2016).

No entanto, a natureza do sistema tributário é composta também pelo que se chama de desoneração fiscal ou tributária. Para o setor de gasto tributário do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2015, p. 6.), a desoneração tributária de um país é “[...] toda e qualquer situação que promova: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária”, afirmando que as desonerações, de modo geral servem a diversos fins:

a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração; b) promover a equidade; c) corrigir desvios; d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; e) compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis; f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou, g) incentivar determinado setor da economia (BRASIL, 2015, p. 7).

Deste modo, a atuação do governo no processo de desoneração fiscal estaria focado nas áreas em que os serviços públicos não são realizados pelo governo, na promoção da equalização de rendimentos entre regiões e no incentivo a determinados setores da economia. Estes setores se constituem, então, em alternativas às ações governamentais, por meio da isenção tributária ou renúncia fiscal (BRASIL, 2015).

Diante desse entendimento, a Receita Federal do Brasil (RFB) adotou o seguinte conceito:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais [...] reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (BRASIL, 2015, p. 10).

Assim, o governo tem sua arrecadação reduzida em favor de uma disponibilidade econômica dos contribuintes, no qual os gastos indiretos são realizados, portanto, pelos próprios agentes econômicos, nesse caso específico, as

empresas educacionais que são induzidas, motivadas e beneficiadas pela legislação tributária.

Este foi o modelo de política lastreado na concessão de incentivos fiscais que preponderou em âmbito federal, fortalecendo-se, sobretudo, na primeira década dos anos 2000, no governo Lula, permanecendo até os dias atuais.

Ainda que a constatação seja verdadeira e que a atuação do governo no processo de desoneração fiscal estaria focado nas áreas em que os serviços públicos não são realizados plenamente pelo governo, supõe-se que, no caso do Prouni, as renúncias fiscais têm representado uma parcela significativa do total de gastos na área educacional.

Cumprir destacar que, dada a configuração da política brasileira, existe uma facilidade de inserção pela legislação do Brasil, das renúncias fiscais, o que estimula a demanda destes benefícios por determinados grupos de interesse.

A condição mais atrativa de adesão pelas IES ao Prouni é a isenção de tributos federais, dadas as condições do gasto tributário no país, que é altíssimo. As IES conveniadas viram no Prouni uma grande vantagem, pois deixam de recolher impostos importantes ao país. É um dinheiro que não entra nos cofres públicos deixando áreas como a Previdência Social e a Saúde com menos arrecadação.

Um dos impostos de que são deixados de serem pagos é o Imposto de Renda Pessoa Jurídica. Os estudos de Pellegrini (2014) sobre as renúncias fiscais desse imposto apontam que estas renúncias “[...] beneficiam a parcela minoritária da população com renda mais alta, justamente aquela que paga o imposto” (PELLEGRINI, 2014, p. 7), contribuindo para o acúmulo dos rendimentos financeiros desta camada social e, conseqüentemente, manter os níveis de desigualdades sociais a patamares elevados.

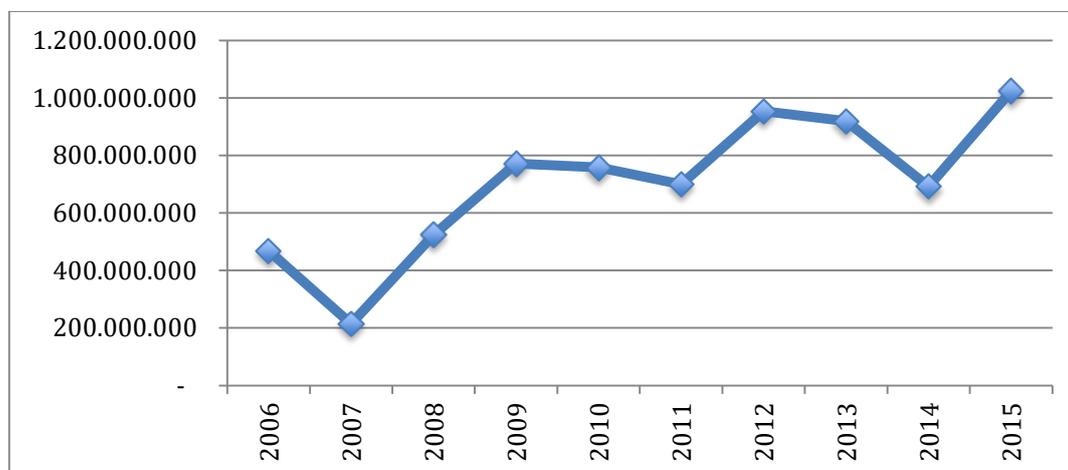
Para mostrar o valor das renúncias fiscais dos impostos que não são recolhidos pelas IES privadas, elaboramos a tabela 5 que mostra a evolução dessa renúncia no período de 2006 a 2015. Os dados foram coletados nos Demonstrativos de Gastos Tributários disponibilizados pela Receita Federal.

Tabela 5 – Evolução dos totais das isenções tributárias de cada um dos tributos, no período 2006-2015

Isenções tributárias no âmbito do Prouni (2006-2015)					
(Valores em Milhões de Reais, a preços de janeiro de 2016, corrigidos pelo IPCA)					
Ano	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS-PASEP	Total
2006	82.594.530	34.966.974	96.168.307	254.757.556	468.487.367
2007	51.862.156	21.018.155	101.601.383	39.931.813	214.413.507
2008	165.292.119	85.469.571	224.185.085	49.452.406	524.399.180
2009	228.692.436	132.009.148	337.285.634	73.415.899	771.403.117
2010	276.864.765	18.052.285	380.355.708	82.763.293	758.036.050
2011	301.135.110	107.708.310	238.990.525	52.130.202	699.964.148
2012	355.668.203	164.332.915	356.665.580	77.277.542	953.944.241
2013	386.819.100	133.688.961	327.585.930	70.976.952	919.070.943
2014	240.939.682	72.049.043	311.442.555	67.479.220	691.910.500
2015	417.211.405	132.082.577	390.400.694	84.625.116	1.024.319.793

Fonte: Brasil (2015b)

Gráfico 11 – Evolução do valor total das isenções tributárias associadas ao Prouni



Fonte: Brasil (2015f).

O gráfico ilustra a evolução do valor total das isenções tributárias associadas ao Prouni. Nota-se, portanto, que esse conjunto de isenções em 2015 aproxima-se de R\$ 1 bilhão.

O próximo quadro traz informações sobre as Renúncias das Receitas da União no período de (2014-2016). O quadro foi elaborado trazendo apenas os

valores associados ao Prouni pertencentes ao “Gastos Tributários por função orçamentária e por modalidade de gasto - Educação

Quadro 7 – Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários – (2014-2016) Renúncias das Receitas da União

Gastos Tributários por função orçamentária e por modalidade de gasto - Educação				
ANO	Projeções PLOA	2014	2015	2016
Prouni		601.118.818	970.434.955	1.279.543.726

Fonte: Brasil (2014c, 2015b, 2016) adaptado pela autora.

Verifica-se pelo quadro o quanto o Prouni tem custado aos cofre públicos. São valores que as IES privadas deixam de recolher, logo, não são repassados à sociedade nas áreas a que se destinam. Nestes termos, a concessão de renúncia fiscal em favor das IES privado lucrativas tem revelado sua face mais contraditória: por um lado, a nova organização política e econômica mundial exige cada vez mais a redução de um Estado intervencionista, com a desregulamentação das transações comerciais e financeiras, inclusive sobre seus lucros, por outro, recorrem ao fundo público, uma vez que a isenção fiscal se converte em uma das formas de utilização dos recursos públicos para financiar o setor privado.

A observação do quadro 7 permite ver que em 2016 o Prouni custou aos cofres públicos R\$ 1,27 bilhão de reais, o maior valor desde sua criação. O Ministro Aloizio Mercadante defendeu o investimento indireto afirmando que

O custo é bem mais barato do que se nós fôssemos criar uma vaga. Porque há (custo) estrutura de sala de aula, o professor, o laboratório, a biblioteca. Então, ele (empresário) aumentar algumas vagas em sala em contrapartida do incentivo fiscal é um investimento que traz bons resultados [...]. Disponível: (Prouni..., 2016, p. 1).

Nesses termos, o Prouni se constitui em uma política de grande impacto popular, privatista e de baixo custo orçamentário para os cofre públicos. Vê-se nos gráficos apresentados que os cursos mais ofertados são os mais baratos em termos

de manutenção para serem implementados porque não dependem de laboratórios sofisticados, materiais e equipamentos caros, demonstrando que não há uma diversificação dos cursos ofertados pelo Prouni.

Outro aspecto a ser destacado no Prouni é a sua concentração de vagas em alguns estados brasileiros. Em 2015, o MEC divulgou que São Paulo foi o estado que mais ofertou bolsas do Prouni: mais de 96 mil, entre parciais e integrais. Minas Gerais aparece em segundo lugar com 35 mil, seguido pelo Paraná com 24 mil. No outro extremo aparecem Amapá com 1,1 mil, Acre com 1 mil e Roraima com 451 (BRASIL, 2015).

Neste sentido, a expansão da educação superior está ocorrendo pelo caminho da privatização, por meio das renúncias fiscais, favorecendo as instituições privado-mercantis, colaborando para o aumento das desigualdades sociais. Isso ocorre devido ao benefício da acumulação financeira desses investidores, enquanto a maioria da população fica à mercê dos poucos investimentos realizados nestas áreas. Dessa forma, a educação superior que deveria exercer sua função social de transformação e formação de consciência crítica converte-se em atividade mercantil.

Deste modo, a expansão da educação superior privada está inserida no “[...] processo de mercantilização decorrente de incentivos públicos, isto é, com recursos do fundo público que favorecem a privatização deste nível de ensino” (SANTOS FILHO, 2016, p. 63). Com isso, a estrutura do fundo público, integrada à dinâmica autorreprodutiva do capital, torna-se imprescindível à lógica de acumulação do capital (OLIVEIRA, 1998, p. 31-32).

Para Santos Filho (2016), no processo de mundialização do capitalismo financeiro, é importante destacar o papel das instituições políticas, do processo de regulação à qual são submetidas e do Estado como atores pertencentes ao movimento do capital especulativo. Nesse processo, cada vez mais se exigem grandes volumes de dinheiro público a serem transferidos para o setor privado, especialmente para instituições financeiras com o objetivo de proteger o capital financeiro.

Sguissardi (2013) chama a atenção para os desafios que a mercantilização da educação superior traz no processo de regulação para o setor público, afirmando que a mesma insere-se no planejamento estratégico da expansão da educação

superior, devendo estar vinculada a esse planejamento. Mascaró (2013, p. 115), sobre a atuação do Estado na regulação, pontua que “[...] se revela a partir da sua manifestação estrutural e funcional, como forma de reprodução necessária do capital, com sua relação correspondente com as formas mercadoria e jurídica”.

Nestes termos, “a regulação se refere a um complexo institucional, centrado no Estado” (SANTOS FILHO, 2016, p. 101), no qual é perpassado pelas instituições políticas, incorporando valores e demandas dos diversos atores envolvidos, entre os quais estão as instituições privado-mercantis, expressos nos documentos oficiais e normativos. Logo, é por meio dessa regulação institucional que garantem a propriedade privada e a acumulação financeira.

Neste movimento do capital, para além da expansão do mercado educacional superior, este fenômeno faz com que se tenha uma compreensão de cunho privatista sobre o papel que as universidades públicas desempenham, introduzindo no interior dessas instituições a lógica mercantil.

6 PROGRAMA DE APOIO AOS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI)

O ano de 2007 foi marcado pela retomada dos financiamentos aos projetos de expansão e reestruturação das universidades públicas pelo governo federal. Guardando semelhanças com seu antecessor, Luiz Inácio da Silva, inaugurou uma nova fase na (re) configuração das universidades públicas brasileiras, repercutindo diretamente na estrutura acadêmica, administrativa e política dessas instituições.

A reforma universitária empreendida por Lula em seu segundo mandato seguiu as diretrizes da política externa emanada pelo Banco Mundial para os países da periferia do capitalismo que expressam a concepção de educação para estes países: adaptação e difusão de conhecimentos, a partir da regulação da transnacionalização da educação. As diretrizes do Projeto de Lei 7.200/2006 continha, entre outras características, a definição de um modelo de financiamento universitário e regulação da transnacionalização das IES privadas (LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2008, p. 16).

Tinha como objetivos levar a noventa por cento a taxa de conclusão dos cursos de graduação; aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais; aumentar o número de alunos por professor em cada sala de aula da graduação; diversificar as modalidades dos cursos de graduação, através da flexibilização dos currículos, da criação dos cursos de curta duração e/ou ciclos (básico e profissional) e da educação a distância, incentivando a criação de um novo sistema de títulos e a mobilidade estudantil entre as instituições (públicas e/ou privadas) de ensino, num prazo de cinco anos.

Quando se analisa as bases teóricas e legais que fundamentam a política do Reuni, encontra-se nela elementos que remetem ao processo de reformulação da educação superior europeia, iniciada em 1999, denominada “processo de Bolonha”. Segundo (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008), o processo de Bolonha teve como finalidade construir um espaço europeu de educação superior, por meio da adoção de um sistema fundado, basicamente, em ciclos e da promoção da mobilidade de estudantes. Para os autores, o processo de Bolonha se caracteriza mais pela fragmentação da formação profissional realizada e pela indicação de um próspero

“mercado educacional” europeu, haja vista a facilidade das empresas educacionais de adentrarem nesse espaço.

Concomitante a tramitação do PL 7.200/2006, o MEC intenciona implantar o projeto da “Universidade Nova”, a qual mudaria a estrutura acadêmica da educação superior, passando esta a compor-se de três ciclos: Bacharelado Interdisciplinar (1º: Ciclos básicos – comum a várias áreas de conhecimento – e ciclos profissionalizantes.); Formação Profissional (2º Ciclo); Pós-Graduação (3º Ciclo).

O projeto da Universidade Nova, na medida em que centralizou sua proposta na “nova arquitetura curricular”, gerou um ambiente de críticas por parte de reitores e demais administradores das universidades federais que reivindicavam financiamento público para a realização das metas de expansão destas instituições. A proposta denominada Universidade Nova, constante no Documento Preliminar para Consulta Pública da Universidade Federal da Bahia,

[...] implica uma transformação radical da arquitetura acadêmica da universidade pública brasileira, visando a superar os desafios e corrigir [uma série de] defeitos. Pretende-se, desse modo, construir um modelo compatível tanto com o Modelo Norte-Americano (de origem flexneriana) quanto com o Modelo Unificado Europeu (processo de Bolonha) sem, no entanto, significar submissão a qualquer um desses regimes de educação universitária. A principal alteração proposta na estrutura curricular da universidade é a implantação de um regime de três ciclos de educação superior: - Primeiro Ciclo: Bacharelado Interdisciplinar (BI), propiciando formação universitária geral, como pré-requisito para progressão aos ciclos seguintes; - Segundo Ciclo: Formação profissional em licenciaturas ou carreiras específicas; - Terceiro Ciclo: Formação acadêmica científica, artística e profissional da pós-graduação. A introdução do regime de ciclos implicará ajuste da estrutura curricular tanto dos cursos de formação profissional quanto da pós-graduação. Além disso, propõe-se a incorporação de novas modalidades de processo seletivo, para o próprio BI e para as opções de prosseguimento da formação universitária posterior (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2007, p. 9).

A expressão ideal da “Universidade Nova”, segundo Lima, Azevedo e Catani (2008), se materializou com o Decreto nº. 6.096, publicado em 24 de abril de 2007, com o programa de apoio aos planos de Reestruturação e Expansão das Universidades públicas (Reuni).

O Reuni resulta de um conjunto amplo de ações que corporificam a reforma universitária em curso, desde o governo Lula. O programa foi lançado por meio do Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Como expressão do ponto central de reforma das IFES, o Reuni tinha como meta atender pelo menos 30% da população

entre 18 e 24 anos, até a fim da vigência do plano. Além dessa meta constante no PNE, o Reuni é objeto de regulação do PDE que está sustentados em seis pilares: (i) visão sistêmica da educação, (ii) territorialidade, (iii) desenvolvimento, (iv) regime de colaboração, (v) responsabilização e (vi) mobilização social. Nas análises do Ministro da Educação Fernando Haddad (2008, p. 8), esses pilares buscam atender os objetivos e princípios constitucionais e, portanto, têm como finalidade,

[...] expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (HADDAD, 2008, p. 8).

Portanto, é apresentado no atual cenário de reformas, como uma das principais ações do governo federal, cujo objetivo é a ampliação do acesso e permanência nas universidades públicas, e o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

Diante desse quadro Inicialmente, o Reuni foi elaborado sob o diagnóstico de que as IFES teriam uma limitada participação na oferta de educação superior. Em 2008, por exemplo, o INEP revelou que em 2007 havia apenas 249 universidades públicas de um total de 2.282 IES. Desse total de 249, 106 eram federais (centros, institutos e universidades). O INEP aponta ainda que as IES públicas (federal, estadual e municipal) absorveram 1.240.396 matrículas, das quais as federais tiveram apenas 615.542 matrículas na graduação presencial, de um total de 4.880.396. O restante teria ficado com as IES privadas que absorveram 3.639.413. (INEP, 2008).

Diante desse quadro desproporcional, o Reuni se apresenta como uma política nacional de expansão da educação superior pública, em harmonia com as metas do PNE e PDE. As universidades que aderiram ao programa receberam o compromisso do governo federal de incremento em seu orçamento para abertura de vagas para a contratação de técnico-administrativos e professores. O MEC realizou nesse período intensa campanha junto às IFES, para que aderissem ao programa. No entanto, a resistência e as incertezas que pairavam naquele

momento, a adesão ocorreu somente em 2008 com apenas 54 universidades que aderiram ao Reuni.

A adesão ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades públicas pelas IFES se deu por meio de contrato de gestão, a partir de acordos feitos com o MEC. Às IFES cabia o cumprimento das metas assumidas por essas instituições. Na outra ponta do acordo, estava o MEC com aumento de recursos no orçamento destinado a essas IFES, recurso que seria liberado gradativamente, conforme a capacidade orçamentária do MEC e o cumprimento das metas pactuadas. Segundo o Decreto 6.096/2007:

O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, especialmente no que respeita a:

I-Construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa;

II-Compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e

III-Despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação (BRASIL, 2007a, Art.3º).

O parágrafo 1º do Art., 1º do Decreto nº 6.096/2007 menciona que o Reuni está integrado à política de expansão da educação superior pública, cuja meta global é a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007a).

No decorrer dessas adesões e pactuações entre as IFES e o governo federal, o que pôde ser observado foi que os encaminhamentos jurídico-institucionais dado pelo MEC para a adesão ao programa mostraram-se em continuidade com a mesma concepção político-ideológica de seu antecessor.

Os acordos para o alcance das metas, os indicadores de desempenho e eficiência, o estabelecimento de prazos e instrumentos de acompanhamento e avaliação se assemelhavam ao conceito de contrato de gestão adotado pelo Ministro Bresser Pereira, quando da implantação das propostas do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e compuseram uma conformação político-institucional na qual as IFES estavam inseridas.

Nesse aspecto, Chaves e Mendes salientam que:

[...] pode se afirmar que a transformação das IFES em organizações sociais e os contratos de gestão via acordo de metas do Reuni traduzem a proposta do Plano Direto da Reforma do Estado, preconizada por Bresser Pereira. Trata-se, de fato, da implantação de um Estado Economicista, empresarial e gerencialista, no qual a satisfação das demandas do mercado e sua lógica de competição ocupa lugar de destaque. Como consequência, essa política de expansão transformará as universidades públicas federais em 'organizações prestadoras de serviços com estrutura de gestão voltada para arbitragem de contratos' (CHAVES; MENDES, 2009, p. 65).

Sob esta nova conformação, a autonomia institucional fica extremamente limitada, uma vez que com a única finalidade de cumprir os acordos traçados pela legislação, as IFES se resumem a realizar ações de cunho gerencial de recursos financeiros e humanos. O desempenho gerencial das universidades é tomado como objeto de avaliação e serve de subsídio para definição de ações regulatórias, bem como de instrumento para alocação orçamentária (CHAVES; MENDES, 2009). No período de 2003 a 2010, a criação de IFES no país, totalizam catorze instituições.

Quadro 8 – Expansão das IFES no país (2003-2010)

Nº	Universidade*	Localização
1	Universidade Federal do ABC – UFABC	Santo André – SP
2	Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL	Alfenas – MG
3	Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM	Uberaba – MG
4	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)	Diamantina – MG
5	Universidade Federal Rural do Semi-Árido – Ufersa	Mossoró – RN
6	Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Cefet reorganizado	Curitiba – PR
7	Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD	Dourados - MS
8	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB	Cruz das Almas – BA
9	Universidade Federal de Ciências da Saúde de porto Alegre (UFCSPA)	Porto Alegre – RS
10	Universidade Federal do Pampa – Unipampa	Bagé – RS
11	Universidade Federal do vale do São Francisco	Petrolina – PE
12	Universidade Federal do Tocantins (UFT)	Palmas – TO
13	Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA	Santarém – PA
14	Universidade Federal Fronteira do Sul – UFFS	Chapecó – SC

*Universidades criadas no período de 2003-2010

Fonte: Brasil (2010d).

Cumprido esclarecer que algumas dessas universidades federais que foram criadas são resultados de desdobramentos do programa de expansão que antecedeu o Reuni. As ações desse programa de expansão tiveram início no final de 2003, ganhando expressividade a partir de 2004. Os diretamente beneficiados com a expansão foram as unidades localizadas nos municípios do interior. Na região Norte, a expansão ocorreu no Estado do Pará, nos municípios de Santarém, Marabá, Castanhal e Bragança, nos quais esses *campi* estavam vinculados à UFPA e, no Estado do Acre, o município de Cruzeiro do Sul.

Na primeira fase de expansão, os recursos financeiros foram destinados à concretização dos *campi* vinculados às universidades já existentes. Na sequência, alguns destes *campi* sofreram um processo de fusão, sendo transformados em universidades, a exemplo do Campus de Santarém, unidade regional da UFPA, que foi transformado na Universidade Federal do Oeste do Pará, em 2009.

Na sequência dessa expansão (2004-2007), mais de 60 *campi* do interior e 10 universidades foram criados, sendo seis destas a partir de fusões entre as unidades (*campi*, faculdade, escola) que culminaram na formação de universidades. O investimento foi de aproximadamente 592 milhões onde incluiu a contratação de cinco mil professores, dos quais quatro mil destinados ao ensino superior e para construção de novos prédios, aquisição de equipamentos, reforma e adequação dos *campi*, especialmente daqueles localizados no interior dos Estados. (BRASIL, 2006a).

O processo de interiorização proporcionou uma expansão de vagas públicas que se diferenciou do tradicional modelo de oferta de vagas nas capitais, elevando o número de municípios atendidos por universidades federais de 114 para 289 municípios, representando um crescimento de 153%.

A expansão trouxe um expressivo crescimento não somente das universidades federais, mas também de *campus* no interior do país. De 2003 a 2014 houve ampliação de 45 para 63 universidades federais, representando a ampliação de 40%, e de 148 *campus* para 321 *campus*/unidades, crescimento de 117%.

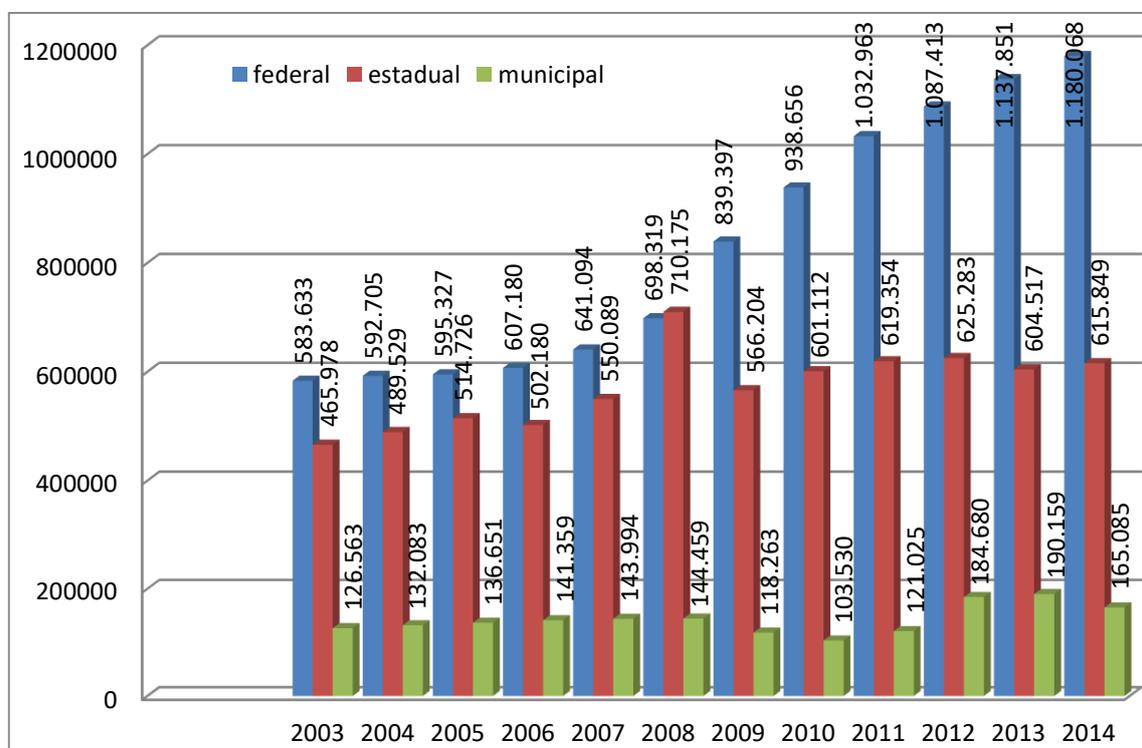
Quadro 9 – Expansão dos Campi Federais (2003-2014)

	2003	2010	2014
Universidades	45	59 (14 novas)	63 (4 novas)
Câmpus/Unidades	148	274 (126 novos)	321 (47 novos)
Municípios Atendidos	114	230	275

Fonte: Brasil (2012b, 2014a).

De acordo com as notas estatísticas do censo da educação superior de 2014, quase 90% das matrículas da rede federal estão em universidades. A rede federal continua crescendo e já tem uma participação superior a 60% da rede pública estadual, como mostra o gráfico (BRASIL, 2014a).

Gráfico 12 – Distribuição do Número de matrículas em cursos de graduação da rede pública, por organização acadêmica e categoria administrativa – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior e resumo técnico- (INEP, 2012, 2015).

A implantação do Reuni, em 2007, representou a continuidade nas ações de expansão das universidades federais. Desde o início da expansão foram criados 115 novos campi no interior e 14 universidades.

Quadro 10 – Panorama da expansão universitária federal (2002-2014)

	2002	2014
Universidades Federais	45	63
Câmpus	148	321
Cursos Graduação Presencial	2.047	4.867
Vagas Graduação Presencial	113.263	245.983
Matrículas Graduação Presencial	500.459	932.263
Matrículas Educação a Distância	11.964	83.605
Matrículas Pós-Graduação	48.925	203.717

Fonte: INEP (2013).

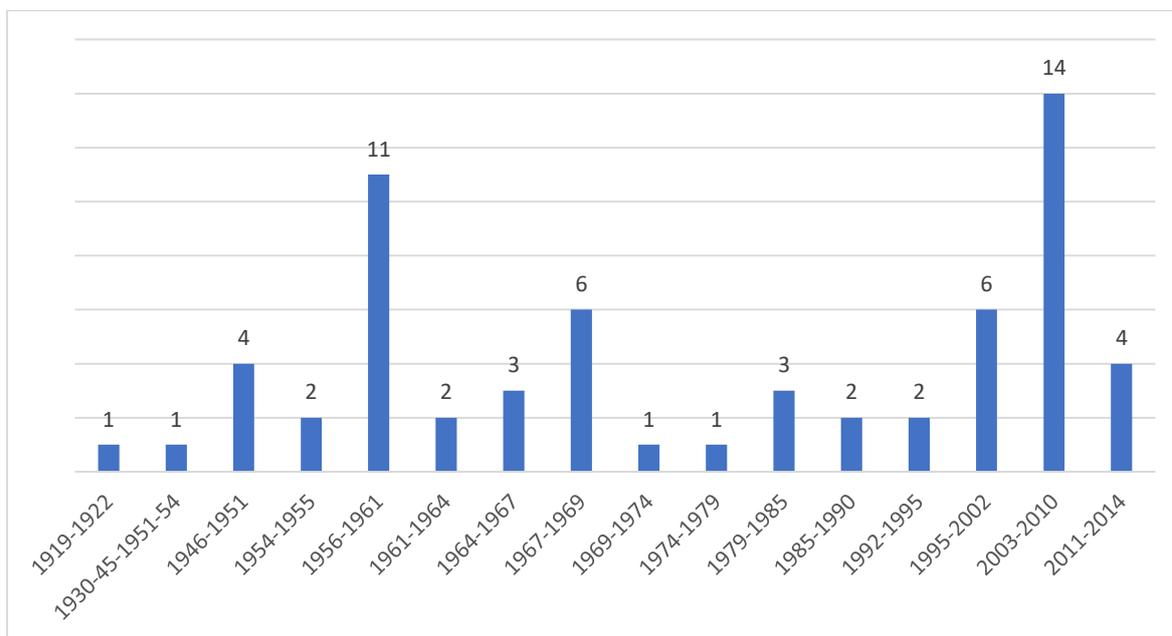
Quadro 11 – Expansão da educação superior nas universidades federais por região

Região	IFES			CÂMPUS		
	2002	2014	% de crescimento	2002	2014	% de crescimento
Norte	8	10	25%	24	56	133%
Nordeste	12	18	50%	30	90	200%
Sul	6	11	83%	29	63	117%
Sudeste	15	19	27%	46	81	76%
Centro-oeste	4	5	25%	19	31	63%

Fonte: INEP (2013)

O próximo gráfico traz a linha do tempo da criação das Universidades Federais, de 1919 a 2014. Destaca-se o amplo crescimento das IFES no período de 2003 a 2010, bem como a integração com os países da América do Sul e do Caribe e países lusófonos, em especial os africanos. (BRASIL, 2012, p. 13).

Gráfico 13 – Linha do tempo da criação das Universidades Federais – (1919-2014)



Fonte: Brasil (2015f).

Tabela 6 – Expansão de indicadores acadêmicos na educação superior - universidades federais por região

REGIÃO	Cursos			Vagas			Matrículas		
	2002	2013	%*	2002	2013	%*	2002	2013	%*
NORTE	478	714	49%	16.755	30.094	80%	76.779	128.228	67%
NORDESTE	583	1.299	123%	33.587	75.052	123%	147.464	281.421	91%
SUL	286	951	233%	17.152	42.241	146%	75.985	157.206	107%
SUDESTE	430	1.332	210%	32.509	71.502	120%	139.641	275.687	97%
CENTRO-OESTE	270	571	111%	13.260	27.044	104%	60.590	89.721	48%

* % de crescimento

Fonte: INEP (2013)

Observa-se neste programa que o governo federal logrou êxito no aumento substancial do número de universidades públicas e a expansão de vagas nas já existentes. Contudo, nota-se que importantes alterações na dinâmica da gestão da instituição universitária foram feitas, cujos processos administrativos têm buscado

elementos como a racionalidade, flexibilidade e eficiência, tornando-se uma gestão orientada por resultados.

O que chama a atenção nessa política é que os critérios estabelecidos para a expansão não corrigiram as grandes desigualdades de oferta de ensino superior federal entre os diferentes Estados, levando-se em consideração o número de egressos do ensino médio em cada uma delas.

Cumprir destacar, também, que a expansão não propiciou a diversificação do sistema de educação, o que tem se tornado cada vez mais necessário, em face da crescente heterogeneidade dos egressos do ensino médio em termos de competência acadêmica, interesses e vocações.

Fica evidente, mais uma vez, que as orientações político-ideológicas que perpassam as diretrizes desses programas indicam que os conceitos de público e privado foram ressignificados em nome de uma gestão pautada em resultados de eficiência e eficácia. Conseqüentemente, a progressiva diminuição da autonomia universitária tem apontado para uma forma de expansão em que os recursos financeiros disponibilizados não têm dado a garantia dos padrões de excelência acadêmica, historicamente atribuídos às universidades públicas.

Com isso, vê-se que a política para a educação superior no governo Dilma Roussef enfatizou parâmetros como a competitividade, inovação, formação de capital humano como fator de desenvolvimento econômico e social, focalização em áreas estratégicas de combate à pobreza e desigualdade social por meio de parcerias com o público e o privado na área social e educacional, internacionalização da educação superior.

Nessa perspectiva, a qualificação de recursos humanos, está sendo cada vez mais considerada pelos governos como elemento essencial para a competitividade entre as nações. O acesso ao ensino superior é visto como importante mecanismo de redução das desigualdades de oportunidades, daí a relevante atribuição econômica à educação.

7 O MERCADO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: FIES E PROUNI NA EXPANSÃO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL E A FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

7.1 A FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Esta seção pretende mostrar a “expansão” da educação superior brasileira no contexto da nova estrutura do setor privado-mercantil em seu processo de concentração de capital e financeirização do setor educacional.

Destaca-se que a reforma administrativa e financeira ocorrida na década de 1990 gerou as condições para o processo de financeirização deste nível de ensino, possibilitando o surgimento de grandes conglomerados educacionais privado-mercantis. Esta financeirização é concebida a partir das fusões e/ou aquisições das empresas educacionais nacionais e estrangeiras que formam grandes oligopólios, com abertura de capital na bolsa de valores, provocando a financeirização do setor educacional.

Cumprir destacar que o traço mais marcante do processo de acumulação com predominância financeira consiste na superexpansão dos fluxos internacionais de capital de aplicação financeira em busca de valorização e retomada das taxas de lucro. Neste sentido, questiona-se os programas federais Fies e Prouni como geradores desta financeirização, tornando-se imprescindível definir a natureza das relações que ligam as atuais formas de concentração de capitais pelas empresas educacionais ao regime de acumulação financeira.

Esta seção busca mostrar que estas empresas educacionais tiveram a valorização e aumento de seu capital a partir de fusões/aquisições de empresas menores e pela entrada de capital estrangeiro na educação, formando, assim, os grandes conglomerados educacionais.

Fecha esta seção, uma análise sobre o estrondoso faturamento destes grupos educacionais nacionais e estrangeiros, alcançado às custas do dinheiro público advindos dos programas de financiamento estudantil promovido pelo governo federal – Fies e Prouni, e a destituição da educação superior como bem público.

Inicialmente, expõe-se dados estatísticos disponibilizados pelo MEC e Censos da Educação Superior que consolidam a hegemonia do setor privado no ranking de matrículas deste nível de ensino em relação ao setor público.

Na sequência, mostra-se esta consolidação nos principais grupos educacionais com fins lucrativos no mercado de ações da bolsa de valores, instalados a partir de 2007 no Brasil.

Na obra *A mundialização do capital*, Chesnais(1996), discute sobre o regime de acumulação com dominação financeira, apontando para o surgimento de uma nova configuração do capitalismo, na qual o processo de acumulação e seu conteúdo social e econômico são moldados e conquistados pelas posições econômicas de formas muito concentradas de um tipo determinado de capital.

Argumenta que este processo é resultado de um movimento de liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros, das privatizações e de políticas de centralização dos fundos líquidos das empresas e de novos modos de integração do mercado financeiro, os quais foram essenciais para a formação das condições de emergência da nova fase de internacionalização do capital. Portanto, o processo de mundialização financeira relaciona-se a um contexto político-econômico específico de concentração de capital e por uma expansão do comércio internacional do qual os países avançados são simultaneamente os principais atores e os beneficiários, combinado com o enfraquecimento das resistências sociais das nações periféricas (CHESNAIS, 2002).

Contrariando as representações teóricas que idealizam a mundialização como um processo natural, Chesnais (2001) explica que os fundamentos da mundialização financeira têm suas bases nos campos político e econômico, numa relação direta com o mercado e Estado. Para o autor, “O triunfo atual do ‘mercado’ não poderia ser feito sem as intervenções políticas repetidas das instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos”, (CHESNAIS, 2001, p. 4). Desta forma, a atuação dos Estados é no sentido de liberar o movimento de capitais, desregulamentando e desbloqueando os sistemas financeiros, recorrendo a políticas que favorecem e facilitam a centralização de fundos líquidos das empresas e acumulação financeira.

Marx (1985) denominou essa forma mais coisificada do capital, de *capital fetiche*. Para o autor, o fetichismo das finanças só é eficaz se existe produção de

riquezas. Nesta perspectiva, o fetichismo dos mercados educacionais apresenta as finanças como grandes potências com autonomia financeira, ocultando seu modo de funcionamento e a dominação implícita operada pelo capital transnacional e pelos investidores financeiros, que têm nos Estados nacionais e nas grandes potências internacionais o seu respaldo legal (CHESNAIS, 2001).

Sem a ajuda ativa dos Estados, os investidores financeiros institucionais não teriam chegado às posições de domínio que sustentam hoje e não se manteriam tão à vontade nessas posições. A grande liberdade de ação da qual eles gozam no plano doméstico e a mobilidade internacional quase completa que lhes foi dada, necessitaram de inúmeras medidas legislativas e reguladoras de desmantelamento de instituições anteriores e de colocação no lugar das novas (CHESNAIS, 2001, p. 5).

Nessa perspectiva, foi sob o discurso da “superioridade do mercado” e a “retração necessária do Estado” que se moldou e implementou as políticas educacionais para a educação superior em 1990, políticas que promoveram a privatização e a mercantilização desse nível de ensino. Para Chesnais (1996, p. 186), “[...] é no movimento de transferência para a esfera mercantil de atividades que eram regulamentadas ou administradas pelo Estado que o movimento de mundialização do capital encontra suas maiores oportunidades de investir” (CHESNAIS, 1996). Desta forma, serviços que antes eram controlados pelo Estado são direcionados à esfera do mercado, propiciando a sua privatização.

Deste modo, no processo de financeirização do capitalismo mundial há o predomínio das relações de dominação pelas nações detentoras do capital sobre as nações periféricas, cuja finalidade é a garantia da reprodução ampliada do capital (CHESNAIS, 1996). Neste sentido, o processo de mercantilização e financeirização da educação superior em escala global mantém estreita relação com o processo de “mundialização financeira do capital” (CHESNAIS, 1996).

A nova regulação do mercado financeiro empreendida pela OMC provocou alterações significativas nas relações de produção, nas quais “[...] várias atividades no setor de serviços, anteriormente consideradas improdutivas, tornaram-se diretamente produtivas, subordinadas à lógica exclusiva da racionalidade econômica e da valorização do capital” (ANTUNES; ALVES, 2004, p. 338).

Assim, a financeirização da economia tem sua maior expressão na exploração do trabalho, seja por meio da administração de empresas produtivas ou

de serviços comercializáveis, administrados com o objetivo de extrair o máximo lucro de seus investimentos, trazendo novos componentes para a relação entre capital e trabalho.

O capitalismo tem desenvolvido novas formas de acumulação, o qual o setor educacional foi um deles, por meio de mercados de capitais, ocasionados pela liberalização e desregulamentação dos fluxos financeiros. O rápido crescimento do setor privado na educação superior brasileira ganhou novas configurações, sobretudo a partir de 2007, com a entrada de grupos educacionais no mercado de ações e na bolsa de valores.

7.2 A EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS

O Brasil ostenta um inédito título mundial: é o país com o maior número de instituições de ensino superior privadas, com fins lucrativos, no mundo. Em 2014, as instituições de ensino superior privadas representavam 87,2% do total de 2.368 IES no Brasil, sendo 195 universidades, 147 centros universitários, 1986 instituições privadas e 40 Institutos Federais e Cefets. Atualmente são 2.133 nesta categoria em pleno funcionamento, (INEP, 2015) possuindo também outro recorde: o de fusões e aquisições entre empresas educacionais. Foram mais de 200 na última década.

A crescente demanda por educação superior nos países em desenvolvimento e a retração dos recursos públicos destinados à educação superior achataram o setor público, cedendo lugar a estrondosa expansão das instituições privadas com fins lucrativos que representam hoje, no Brasil, mais de $\frac{3}{4}$ do setor educacional privado (INEP, 2014).

A atual expansão deste nível de ensino, com suas características predominantes de privatização mercantilizada, não se constituem em um fenômeno novo. Embora esse processo privatizante tenha sua gênese ainda no período militar, do modelo político e econômico então vigente, suas raízes se consolidaram especialmente no final da década de 1980 com a promulgação da Constituição Federal e durante os anos 1990 com as determinações legais da LDB/96, que

proporcionaram um crescimento sem precedentes no número de instituições de ensino, de vagas e conseqüentemente de estudantes matriculados.

Dentre as normatizações da LDB/96 que favoreceram o crescimento do mercado educacional estava a flexibilização das regras para a abertura de cursos e instituições a partir de 1997, por iniciativa do Ministro Paulo Renato de Souza, durante o governo FHC e o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. O Art. 1º deste Decreto afirma que as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de educação superior, conforme disposto no item III do artigo 19 da Lei 9394/96, poderão adotar qualquer das formas jurídicas permitidas na lei, de caráter civil ou mercantil (BRASIL, 1996).

A criação de novos cursos e instituições cobrando mensalidades cada vez menores para angariar mais alunos acirrou a concorrência existente entre os próprios mercados educacionais forçando, de certo modo, a diminuição do valor das mensalidades. Segundo estudos da Hoper, em 1996 passava de mais de R\$ 950,0, para R\$ 537,4 em média, o que colaborou, de certo modo, para que alunos da classe socioeconômica C1 e C2 e de parte da classe D alcançassem este nível de ensino (HOPER, 2012, p. 12).

A demanda potencial que se mantinha represada ao longo dos anos era imensa, proveniente de décadas de escassez de vagas. A maior parte dos egressos do ensino médio não passava nos processos seletivos (vestibulares) de IES públicas ou privadas, o que acarretou a formação de um grande “estoque” de pessoas aptas a cursar o ensino superior. Com as novas regulamentações dadas pelo governo, o setor privado, mais do que depressa aproveitou as oportunidades de se expandir.

Sob a gestão de FHC (1995-2002), mais de mil IES privadas sem fins lucrativos receberam a nomenclatura de IES privadas particulares com fins lucrativos. Em 2002 já havia 1.125 IES, o que corresponde a um total de 78% das 1.442 IES privadas e 68% do total geral de 1.637, as IES privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais ou outras) se reduziram a 317, enquanto que as públicas permanecem a 195 IES. A taxa de escolarização bruta da educação superior que era 7,8% em 1997, passou para 27,3% em 2010. Em 2012, esse índice de cobertura era de 14,9% para o setor privado (SGUISSARDI, 2014, p. 94).

Uma das explicações para o aumento do número de IES privadas e a estabilidade do número de universidades públicas podem ser encontradas no fator custo/aluno e na sua forma de gestão, o que impede esta última de expandir significativamente suas vagas. Segundo os dados do relatório da análise setorial do ensino superior privado publicado pela Hoper – estudos de mercado (2014, p. 12), o custo anual médio por aluno em uma universidade pública é de R\$14.300,0, podendo chegar a R\$ 25.000,00 em universidades com forte estrutura de pesquisa. Já nas instituições privadas, o custo anual médio por aluno é de R\$ 4.500,00, o que equivale a menos de 1/3 do custo do aluno das IES públicas.

Uma segunda explicação para o aumento das IES privadas pode ser encontrada na oferta de vagas das IES públicas e privadas. Tomando como referência os anos 2000 para cá, a esfera pública (federal e estadual) ampliou o número de vagas em 181,9% passando de 216.665 vagas, no ano 2000, para 610.718 vagas no ano de 2012. O setor privado, no mesmo período, ampliou suas vagas em 316,5%, passando de 970.655 vagas no ano de 2000 para 4.043.096 vagas em 2012 (HOPER, 2014, p. 11). Segundo o documento, as vagas ofertadas pelo setor público são insuficientes para atender um contingente de aproximadamente dois milhões de egressos do ensino médio, além do “estoque” de mais de 14 milhões de pessoas com ensino médio, mas que ainda não conseguiram uma vaga no ensino superior, ficando assim, mais de 1.550.000 jovens excluídos da educação superior gratuita (HOPER, 2014, p. 12).

O diferencial aqui está no modelo de universidade pleiteado pelo setor privado.

Substituição do modelo universitário vigente em termos legais, mas que jamais prevaleceu na prática, isto é, de universidades (neo-humboldtianas) que associassem ensino e pesquisa e extensão, por um *modelo* em que houvesse grande diversidade institucional (universidades, centros universitários, faculdades, federações de faculdades, e em que se constituísse um certo número de *universidades de pesquisa* (centros de excelência) e uma maioria de *universidades de ensino* (faculdades ou instituições isoladas) (SGUISSARDI, 2014, p. 92).

Isso favoreceu grandemente o setor privado, que pôde se beneficiar desse espraiamento e expandir seu campo de atuação. É interessante observar que a reforma preterida por FHC teve, além de um tom extremamente econômico, um tom

também moderno, global, próprio da política moderna e da escolarização de massa, elemento que o setor privado soube aproveitar muito bem.

Em 1994, dois anos antes da LDB/96 e do incentivo para a “abertura” do mercado proporcionado pelo governo FHC, o setor privado possuía 58,4% dos alunos matriculados na educação superior brasileira. Em 2009 chegou ao pico de 74,4% do total de alunos na graduação presencial do país e em 2010 recuou para 73,2, em face à expansão das universidades federais promovidas durante a gestão PT.

Na última década o setor público (estadual e federal) ampliou a oferta de vagas em 78,6% passando de 216.665 vagas no ano de 2000 para 386.852 vagas no ano de 2010. Já o setor privado ampliou sua oferta de vagas em 175,6%, no mesmo período, passando de 970.655 vagas no ano 2000 para 2.674.855 vagas em 2010.

Em 2012 foram matriculados na educação básica brasileira aproximadamente 46 milhões de alunos, sendo 38,5 milhões em escolas públicas e 7,5 milhões em escolas particulares. Nos últimos anos, a tendência foi de queda do número de alunos na rede pública (de 2007 para 2011) havendo retração de 7% e aumento na rede particular (o equivalente a 26%), entre 2007 e 2011 (HOPER, 2012).

Na educação superior presencial foram 5,4 milhões de alunos matriculados, sendo praticamente 4 milhões no ensino privado e 1,4 milhão na rede pública. Se forem considerados os matriculados em EAD da rede pública (930 mil), o número de matriculados salta para 6,4 milhões na educação superior (HOPER, 2012).

No ano de 2013, o Brasil registrou 7.305.977 milhões de estudantes matriculados em instituições de ensino superior. Somando-se os estudantes de pós-graduação *scricto sensu* (mestrado e doutorado), são 7.526.681 matriculados. É o que mostra o Censo da Educação Superior 2013, divulgado pelo MEC e pelo Inep.

Os dados confirmam a tendência de crescimento no número de estudantes, instituições e docentes nesta etapa de ensino. Em 2013, houve aumento de 3,8% em relação a 2012 na quantidade de estudantes inscritos no ensino superior, sendo 1,9% na rede pública e 4,5% na rede privada.

Entre os alunos de graduação, 5.373.450 - aproximadamente 71,4% - estão matriculados em instituições de educação superior privadas. Dentre os estados brasileiros, cinco têm mais alunos matriculados em instituições públicas do que em instituições privadas: Santa Catarina, Paraíba, Tocantins, Pará e Roraima. Em São Paulo há cinco matriculados na rede privada para cada aluno na rede pública (BRASIL, 2013).

De acordo com os dados do Censo da Educação Superior (2014), o Brasil tem 2.368 mil instituições de ensino superior que oferecem mais de 32 mil cursos de graduação. Desse total de instituições, 2.070 são privadas. Das 7.828.013 matrículas, 5.867.011 (74,9%) estão no setor privado. Os universitários estão distribuídos em 32 mil cursos de graduação, oferecidos por 2.368 mil instituições de ensino superior – 298 públicas e 2.070 mil particulares. As universidades são responsáveis por 53,4% das matrículas, enquanto as faculdades concentram 29%.

O total de alunos que ingressaram no ensino superior em 2013 permaneceu estável em relação ao ano anterior e chegou a 2,7 milhões. Considerando-se o período 2003-2013, o número de ingressantes em cursos de graduação aumentou 76,4%.

Em 2015 o Censo da Educação Superior apontou que o Brasil está com 2.324 instituições de ensino superior, sendo 195 universidades, 149 Centros Universitários, 1.980 faculdades e 40 Institutos Federais (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), dos quais 1.952.145 matrículas foram para o setor público e 6.075.152 foram para o setor privado.

Em 2012, o setor privado da educação superior quase ultrapassou um faturamento anual de R\$ 30 bilhões, sendo que só os 16 principais grupos educacionais com fins lucrativos (UNIP, Estácio, Anhanguera, Laureate International Universities, Kroton, Uninove, Ânima Educação, Whitney University Sistem, Universo, Unicsul, Ibmecc, Ser Educacional, Uniasselvi, Unit, Fanor e UB Participações), representam um faturamento de R\$ 8 bilhões do faturamento anual (cerca de 27% do mercado). Tal cifra coloca o setor entre os 10 maiores do país em faturamento e percentual do PIB (HOPER, 2012).

No caso da educação básica, o setor privado tem sido inserido na esfera pública com a venda de materiais pedagógicos consumidos por professores e alunos da rede pública. Para além da movimentação de capitais vinculados nestas

transações comerciais, o conteúdo privatista, elitizado, perpetrado na grade curricular, tende a formar uma consciência onde não há espaço para a contestação de uma mentalidade que se vê hipnotizada pelas blandícias do capital. Com isso, solidifica-se a permanência de altos índices de desigualdades sociais, pois os atores sociais que as deveriam contestar em prol de uma emancipação coletiva, ao contrário, pensam e agem a favor da sua perpetuação.

No ensino básico, cresceu a venda de materiais pedagógicos e “pacotes” educacionais, que incluem aluguel de marca, pelo mecanismo de franquias, avaliação e formação em serviço do professor. Tais atividades são desenvolvidas por algumas das grandes redes de escolas privadas, como os Cursos Osvaldo Cruz (COC), Objetivo, Positivo e Pitágoras. Mais recentemente, esse grupo de instituições tem avançado sobre os sistemas públicos de educação básica, vendendo materiais apostilados para redes municipais e estaduais, tendo os mesmos sido avaliados no âmbito do programa nacional do livro didático (PNLD) (OLIVEIRA, 2009, p. 741).

No Brasil, esse processo tem sido chamado pelo mercado educacional de Mercado dos Sistemas de Soluções Educacionais (SSE). Trata-se de uma inovação no mercado educacional que vem ganhando espaço tanto no setor público como no setor privado nos últimos cinco anos. Com reformulação a partir do sistema de “apostilas”, o SSE passa a oferecer além do material didático (apostilas), material de apoio ao professor, vários tipos de assessorias (pedagógicas, marketing e gestão), formação continuada e material digital (multimeios).

Tabela 7 – Estimativa de faturamento – estudo Hoper – Market Share – Principais Players – Sistemas de Soluções Educacionais – Público e Privado – Brasil 2013

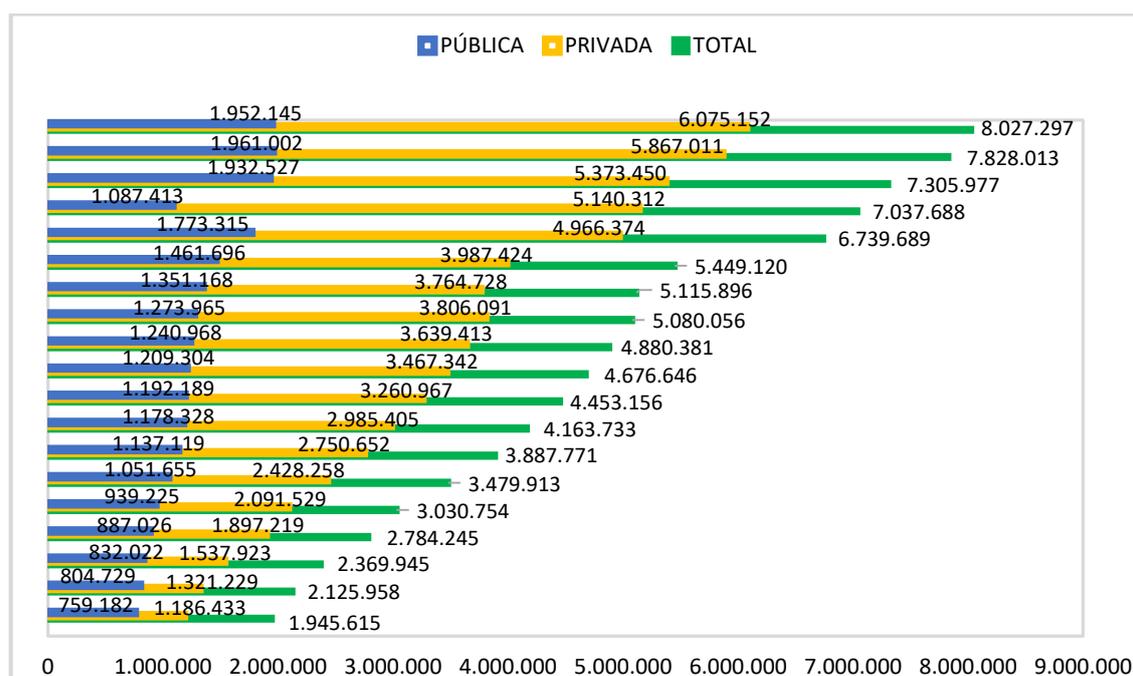
Item	Player/ nome do SSE	Receita- faturamento estimado Público + Privado
1	Grupo Positivo	R\$ 404.000.000
2	Grupo Abril Educação	R\$ 275.670.000
3	Grupo Pearson	R\$274.944.000
4	Grupo Objetivo	R\$147.560.000
5	Sist. Pitágoras de Ensino	R\$96.532.800
6	Sist. De Ensino Expoente	R\$49.550.000
7	Grupo Saraiva	R\$47.740.000
8	SEFE Sist. Educacional Família e Escola	R\$32.233.000
9	Grupo Santilana – Ed. Moderna	R\$23.250.000
10	Sist. Ari de Sá	R\$22.052.000

11	Sist. OPET de Ensino	R\$19.102.200
12	Sist. Didático Etapa	R\$17.980.000
13	Sist. Ensino FTD	R\$16.523.000
14	Sist. de Ensino Integral	R\$15.500.000
15	Sist. Ensino Mackenzie	R\$8.990.000
16	Sist. de Ensino CPV	R\$8.060.000
17	Sist. de Ensino Poliedro	R\$7.750.000
18	Sist. Ensino Uninter	R\$6.820.000
19	Sist. de Ensino Energia	R\$4.960.000
Total Mercado Brasil		R\$1.499.435.200

Fonte: HOPER (2014).

Os valores expressos mostram o altíssimo faturamento desses grupos educacionais, confirmando, mais uma vez a educação como mercadoria. Outro aspecto importante é que ao utilizar materiais apostilados, sem análise crítica do conhecimento que se está adquirindo, corre-se o risco de adquirir um conhecimento aos moldes do plano gerencial e empresarial, uma vez que esses grupos educacionais, intentam, em primeiro lugar o lucro, não havendo preocupação com a formação humana crítica.

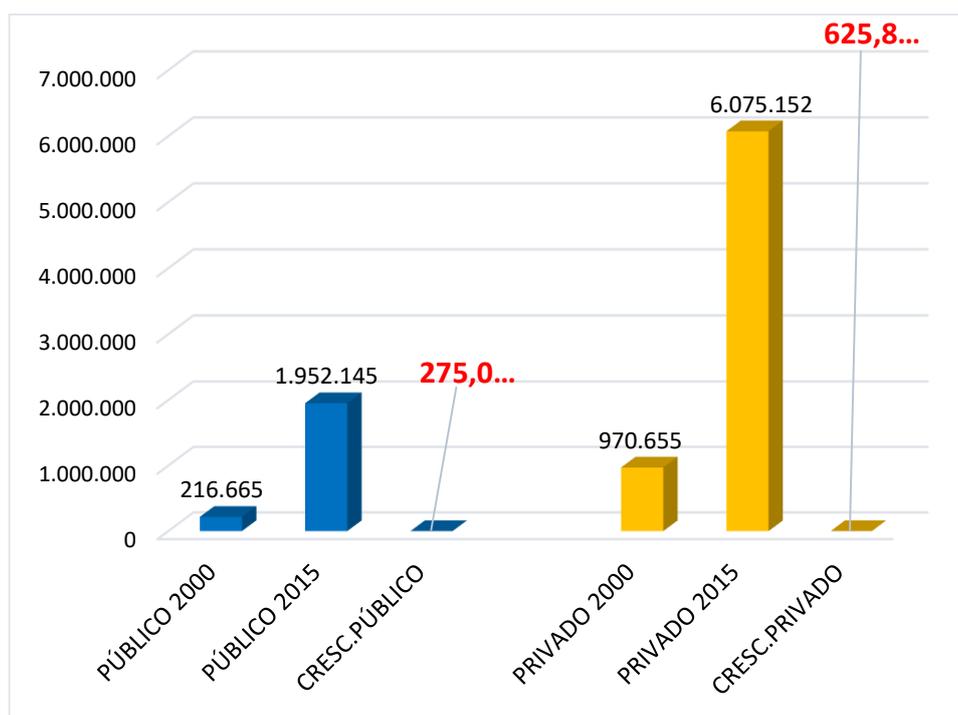
Gráfico 14 – Evolução do Número de Matrículas na Educação Superior Privada e Pública no Brasil (1997-2015)



Fonte: INEP (2015).

No gráfico é possível comprovar a evolução do setor privado na educação superior, dos quais estão inseridos alunos atendidos pelo Fies e Proni.

Gráfico 15 – Comparativo da expansão na educação superior pública e privada no Brasil (2000 e 2015)



Fonte: INEP (2000, 2015) adaptado pela autora

Neste gráfico, percebe-se a evolução do crescimento do setor privado em mais de 500% [!], em detrimento do setor público.

As justificativas do setor privado para o seu rápido avanço contou, além da flexibilidade da legislação brasileira, com as mazelas históricas da escolarização pública em absorver uma demanda crescente por educação superior e ainda por manter um caráter extremamente elitizado.

A quantidade de vagas anuais públicas gratuitas (386.852) é insuficiente para atender a um contingente de aproximadamente 2,2 milhões de egressos do ensino médio (regular + EJA) por ano. Além do 'estoque' de mais de 13 milhões de pessoas com ensino médio, mas que ainda não conseguiram uma vaga na educação superior. Com isso, mais de 1.800.000 jovens ficam excluídos da educação superior gratuita a cada ano. O setor privado consegue, por sua vez, absorver parte desses 'excluídos', aproximadamente 850.000 ingressantes, com idade inferior a

24 anos, que podem pagar mensalidades, ficando o restante, 950.000 estudante/ano sem nenhuma oportunidade de ingressar num curso superior, engrossando a massa dos mais de 13 milhões de excluídos do sistema educacional. Tal realidade faz com que o Brasil ostente uma das piores posições no ranking dos países da OCDE no que se refere às taxas de escolarização superior (HOPER, 2012, p. 12).

Contudo, deve-se chamar a atenção para o “caráter extremamente elitizado” na história da educação superior pública no Brasil, do qual se deve ao seu tradicional favorecimento ao setor privado e pela ocupação das universidades públicas pela elite brasileira.

Para Dourado (2002), a formação de mercados educativos tem sido estabelecida pela participação das grandes instituições financeiras internacionais, ao direcionar o rumo das reformas educacionais por meio de créditos financeiros, especialmente acordos técnicos às nações periféricas do sistema capitalista. Os grandes grupos econômicos e financeiros nacionais, bem como o capital internacional, têm promovido a transnacionalização de determinadas empresas, fortalecendo seu poder econômico e político.

Como uma avalanche, resulta desse processo perverso de internacionalização, o ingresso de algumas universidades na bolsa de valores, com a criação, fusões e aquisições de grandes corporações acadêmicas supranacionais. Gestadas a partir de suas sedes em países desenvolvidos, a organização de grandes redes internacionais de educação à distância e, especialmente ao acelerado processo de conversão da educação em mercadoria, essas empresas privadas visam tão somente sua rentabilidade (GEORGEN, 2010, p. 900).

Nestes termos, durante os oito anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva, admite-se, que as políticas para a educação superior passaram por um intenso processo de expansão, compreendida aqui como ampliação de vagas. Mas, simultaneamente, um profundo processo de mercadorização da educação, mantendo o padrão de dependência econômica que perpassa a história da educação brasileira. Essa mercadorização amplia o processo de privatização das universidades e abre espaço para os “empresários do ensino” criarem um gigantesco mercado educacional lucrativo, com investimentos na bolsa de valores

e, conseqüentemente, os alicerces para a acelerada inserção capitalista dependente do Brasil na economia mundial.

7.3 A UNIVERSIDADE VAI A BM&FBOVESPA

O avanço dos processos de mercantilização da educação superior no Brasil atinge níveis alarmantes. O último Censo da Educação Superior realizado pelo INEP em 2016 apontou que 87,7% das IES do Brasil pertencem ao setor privado (INEP, 2016). O comprometimento com a qualidade do ensino e o desenvolvimento nacional têm sido relegado em favor da entrada de Instituições de Educação Superior na Bolsa de Valores, que teve um acelerado processo por meio da Oferta Pública Inicial de Ações (IPO), a partir de março de 2007 (O APROFUNDAMENTO..., 2010).

Chama-se a atenção para o número crescente de captação de recursos conquistados na bolsa de valores pelas IES privadas no ano de 2008. Apenas em 2008, o movimento foi de 90 bilhões de reais, correspondendo a aproximadamente 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Embora esse montante não ultrapassasse os gastos públicos em educação, cumpre destacar que em 2004, o setor havia movimentado 15 bilhões, soma que já era 50% acima do que foi em 2001. A observação desses períodos – 2001 a 2008 – evidencia o aumento exacerbado da iniciativa privada, na qual nenhum outro setor da economia brasileira teve tanto crescimento no período, com um incremento de capital que foi de 10 bilhões para 90 bilhões (OLIVERA, 2009)!

Nos últimos anos consolidaram-se no mercado educacional cerca de 13 grandes conglomerados educacionais com 36,2% de participação do mercado educacional privados, segundo o levantamento da Hoper. Este grupo seletivo reúne 1,8 milhão de estudantes, o que corresponde a 37,6% do total de estudantes de faculdades particulares e cerca de 28% do total de alunos da educação superior de todo o país (HOPER, 2014).

De acordo com a Hoper – Consultorias de Mercados, o volume financeiro total na BM&FBOVESPA¹⁵ em 2011 foi de R\$1,61 trilhão, o maior montante já registrado na história brasileira, superando, inclusive, em 0,62% a marca de R\$1,60 trilhão, registrada em 2010. A média diária foi de R\$ 6,49 bilhões, sendo que mais de 1/3 dos investimentos foram realizados por grupos estrangeiros.

Os principais grupos estrangeiros consolidadores do setor educacional a partir de fusões seriam a Universidade Anhembi Morumbi, que pertence ao grupo norte americano *Laureate International Universities*, a *Whitney University Sistem*, e *DeVry University*, consolidando sua presença em solo brasileiro por meio de aquisições de novas instituições de educação superior.

Das instituições nacionais, o Centro Universitário UNA, de Minas Gerais, além do Grupo Anhanguera Educacional, *Apollo Group* e a Estácio Participações também fazem parte deste ranking. Sobre esta última, os dados indicam que em 31/12 de 2011, a instituição contava com 241,4 mil alunos matriculados nas modalidades presencial e a distância, em curso de graduação e pós-graduação em uma rede composta por uma universidade, dois centros universitários, 30 faculdades e 52 polos de ensino a distância credenciados pelo MEC, possuindo 68 unidades (campi) nos principais centros urbanos de 17 estados brasileiros.

¹⁵ **BOLSA DE MERCADORIAS.** Mercado centralizado para transações com mercadorias, sobretudo os produtos primários de maior importância no comércio internacional e no comércio interno, como café, açúcar, algodão, cereais etc. (as chamadas *commodities*). Realizando negócios tanto com estoques existentes quanto com estoques futuros, as Bolsas de Mercadorias exercem papel estabilizador no mercado, minimizando as variações de preço provocadas pelas flutuações da procura e reduzindo os riscos dos comerciantes. Na atualidade, as mais importantes bolsas de mercadorias do mundo são as de Chicago, Nova York e Londres; suas cotações regulam os preços de quase todo o comércio internacional. No Brasil, em 1917 abriu-se a Bolsa de Mercadorias de São Paulo. **BOLSA DE FUTUROS.** Mercado de *commodities* onde os contratos de futuros em instrumentos financeiros ou as mercadorias físicas, como o trigo e a soja, são comercializados. Ações e opções também são comercializadas nessas Bolsas. As mais importantes são as seguintes: Chicago Board of Trade, Chicago Mercantile Exchange/International Monetary Market, Commodity Exchange Inc. (Nova York), Mid-America Commodity Exchange Inc. (Chicago), New York Futures Exchange, Sydney Futures Exchange (Austrália), The International Futures Exchange Ltd. (Bermudas), Financial Futures Market, Montreal Stock Exchange (Montreal, Quebec), Toronto Stock Exchange Futures Market, Winnipeg Commodity Exchange, London International Futures Exchange, London Metal Exchange, Hong-Kong Commodity Exchange, Tokyo International Financial Futures Exchange e Gold Exchange of Singapore. **BOLSA DE VALORES.** Instituição em que se negociam títulos e ações. As Bolsas de Valores são importantes nas economias de mercado por permitirem a canalização rápida das poupanças para sua transformação em investimentos. E constituem, para os investidores, um meio prático de jogar lucrativamente com a compra e venda de títulos e ações, escolhendo os momentos adequados de baixa ou alta nas cotações. Na atualidade, as mais importantes Bolsas de Valores do mundo são as de Nova York, Londres, Paris e Tóquio. No Brasil, atualmente, as mais importantes bolsas do país, pela ordem, são as de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Porto Alegre (SANDRONI, 1999, p. 60-61).

Em 2013, o grupo *DeVry Brasil* adquiriu a Faculdade Integral Diferencial (FACID). Com esta aquisição, o Piauí passa a contar com a primeira instituição de nível internacional do Estado. Atualmente, a *DeVry Brasil* controla cinco faculdades na região Nordeste do Brasil: Fanor, em Fortaleza (CE), ÁREA 1 e Ruy Barbosa, ambas localizadas na cidade de Salvador (BA), FBV em Recife e Favip em Caruaru, localizadas no estado de Pernambuco. Ao todo, essas instituições prestam serviços para aproximadamente 29 mil alunos em 33 cursos de graduação, 20 cursos em pós-graduação e um mestrado profissionalizante com foco nas áreas de Administração, Saúde, Direito e Engenharia. (CIDADEVARDE.COM, 2013, p. 1).

Em 2013, o grupo *Laureate* comprou os 49% das ações restantes da universidade brasileira Anhembi Morumbi. A *Laureate* já detinha o controle da universidade com 51% de participação. A operação, segundo a revista Exame, ultrapassa a cifra de 400 milhões de reais. O grupo possui cerca de 750.000 alunos em 29 países do mundo. Só a Anhembi Morumbi soma mais de 30.000 alunos, com oito unidades no Brasil. Com a aquisição, a *Laureate* passa a contabilizar mais de 200 mil alunos no País (BARBOSA, 2013).

Criada em 1968, a paulistana Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), uma das instituições de educação superior privada mais cobiçadas do mercado, foi vendida por R\$ 1 bilhão para a rede estadunidense *Laureate* em 2014. A rede internacional *Laureate* é composta por mais de 70 instituições de educação superior no mundo, reunindo mais de 1 milhão de alunos (OSCAR, 2013).

Em 2014, o grupo *Anima* comprou a Universidade São Judas Tadeu por R\$ 320 milhões (HOPER, 2014). Se no início da década de 2000, as 20 maiores empresas educacionais comandavam aproximadamente 14% do mercado, em número de alunos, atualmente, essas mesmas empresas passaram a controlar 35% do mercado de educação superior (O APROFUNDAMENTO..., 2010).

Atualmente, as cinco maiores empresas educacionais do Brasil negociam suas ações na BM&FBOVESPA: Anhanguera Educacional S.A, Estácio Participações S.A, Kroton Educacional S.A, Sistema Educacional Brasileiro (SEB) e Abril Educação S.A. O último ciclo de negociações dessas empresas foi demarcado por alguns fatores relevantes que marcaram essa nova organização. Veja: em 2008, a Anhanguera Educacional realizou 15 aquisições, incluindo uma participação de 30% na Microlins.

O Grupo Sistema Educacional Brasileiro (SEB) iniciou as suas atividades em 1963 com o nome *curso Osvaldo Cruz*, oferecendo na época cursos preparatórios para vestibular. Hoje atua em diversos segmentos do setor da educação: graduação presencial e EAD, cursos de pós-graduação *lato sensu* e cursos para concurso e sistema de ensino (material didático e apoio pedagógico) para as escolas do ensino fundamental da rede pública e privada. Em 2010 o SEB possuía 70.022 alunos próprios, dos quais 29.129 pertencem à educação básica, 8.898 à educação superior e 31.997 à EAD. Possui também 490.947 alunos em escolas associadas (parceria privada, 274.644 e parceria pública 216.303).

Neste mesmo ano, o grupo editorial britânico *Pearson* concluiu a compra do sistema de ensino e de parte dos ativos do Sistema Educacional Brasileiro (SEB) por R\$ 888 milhões, configurando uma desnacionalização do grupo empresarial no campo da educação. Essa cifra milionária, mais que dobrou os negócios educacionais deste grupo em educação no Brasil (HOPER, 2012).

Ainda em 2010, o Grupo Abril adquiriu o Anglo — uma rede educacional especializada em cursos preparatórios para o vestibular, tornando-se a segunda maior rede educacional do país, cujo faturamento estimado foi de R\$ 500 milhões para o ano de 2010 (OSCAR, 2010).

Fundado em 2003 e com sede no Recife, o Grupo Ser Educacional é um dos maiores grupos privados de educação do Brasil e líder nas regiões Nordeste e Norte em alunos matriculados. O grupo oferece cursos de graduação, pós-graduação, técnicos e ensino à distância e está presente em 12 estados, em uma base consolidada de mais de 140 mil alunos. A Companhia opera sob as marcas Faculdades Maurício de Nassau (UNINASSAU), Centro Universitário Maurício de Nassau, Faculdades Joaquim Nabuco, Escolas Técnicas Joaquim Nabuco e Maurício de Nassau, Faculdades Integradas dos Tapajós (FIT), Universidade Guarulhos (UNG) e Universidade da Amazônia (UNAMA), por meio das quais oferece mais de 900 cursos. Estas duas últimas, adquiridas em 2015, permitiram ao grupo um crescimento de mais de 30 mil alunos em sua base de alunos de graduação, o que representou um aumento significativo da presença da Companhia na região norte do Brasil e da estreia do grupo na região sudeste (SER EDUCACIONAL, 2016).

O balanço realizado pela empresa no ano de 2015 contabilizou um aumento de 21,9% em relação ao mesmo período de 2014 em sua receita líquida, a qual atingiu R\$ 248,5 milhões, em virtude do aumento da base de alunos, impulsionado pela consolidação das aquisições recentes e por um melhor mix de cursos. Isso ocorreu, principalmente por conta das recentes aprovações de cursos de maior ticket médio proveniente do aumento da participação dos cursos das áreas de saúde, engenharia e licenciatura. Até 16 de março de 2016, a Companhia havia captado 34,7 mil novos alunos de graduação de ensino presencial em seu processo de captação, um aumento de 4,1% comparado aos 33,4 mil alunos em 16 de março de 2015 (considerando a evasão de 8,3 mil alunos que não tiveram acesso ao Fies). (SER EDUCACIONAL, 2016).

Em 2015, o grupo Ser Educacional realizou a aquisição da Faculdade Talles de Mileto (FAMIL) por R\$ 6,0 milhões. A FAMIL possuía duas unidades, uma em Fortaleza, que por sua vez foi transformada em uma unidade da Faculdade Joaquim Nabuco e outra em Parnamirim, na região metropolitana de Natal (RN), que passou a operar sob a bandeira da Faculdade Maurício de Nassau. Nesse mesmo ano, o grupo também assinou um Contrato de Cessão Onerosa de Manutenção e Outras Avenças com o Instituto Metodista Bennett, prevendo a cessão da manutenção do Centro Universitário Bennett à União de Ensino Superior do Pará (UNESPA) pelo valor de R\$10 milhões, a ser pago após a conclusão da transferência da manutenção. Isso permitirá a entrada do grupo na cidade do Rio de Janeiro já com uma licença de um Centro Universitário, permitindo autonomia no lançamento de novos cursos (SER EDUCACIONAL, 2016).

Tabela 8 – Financiamento Estudantil Grupo Ser Educacional (2012-2015)

Financiamentos estudantis	Dez/2012	Dez/2013	Dez/2014	Dez/2015
Alunos	48.670	70.255	101.195	123.988
Alunos Fies	15.916	31.432	48.048	56.089
% de alunos Fies	32,7 %	44,7%	47,5%	45,2%
Alunos EDUCRED				754
% de alunos EDUCRED				0,6%
Alunos PRAVALER				954
% de alunos PRAVALER				0,8%
Total de alunos com financiamento				57.797
% de alunos com financiamento				46,6%

Fonte: Ser Educacional (2015, 2016).

Com relação ao financiamento estudantil, em 31 de dezembro de 2015, os alunos que possuíam o crédito educativo do Fies representavam 45,2% da base de alunos de graduação, em comparação com o 4º Trimestre de 2014, quando os alunos com Fies representavam 47% da base de alunos. Esse decréscimo, deve-se às mudanças implementadas no Fies a partir de 2015, o que levou o grupo SEB buscar outras alternativas de financiamento como citado.

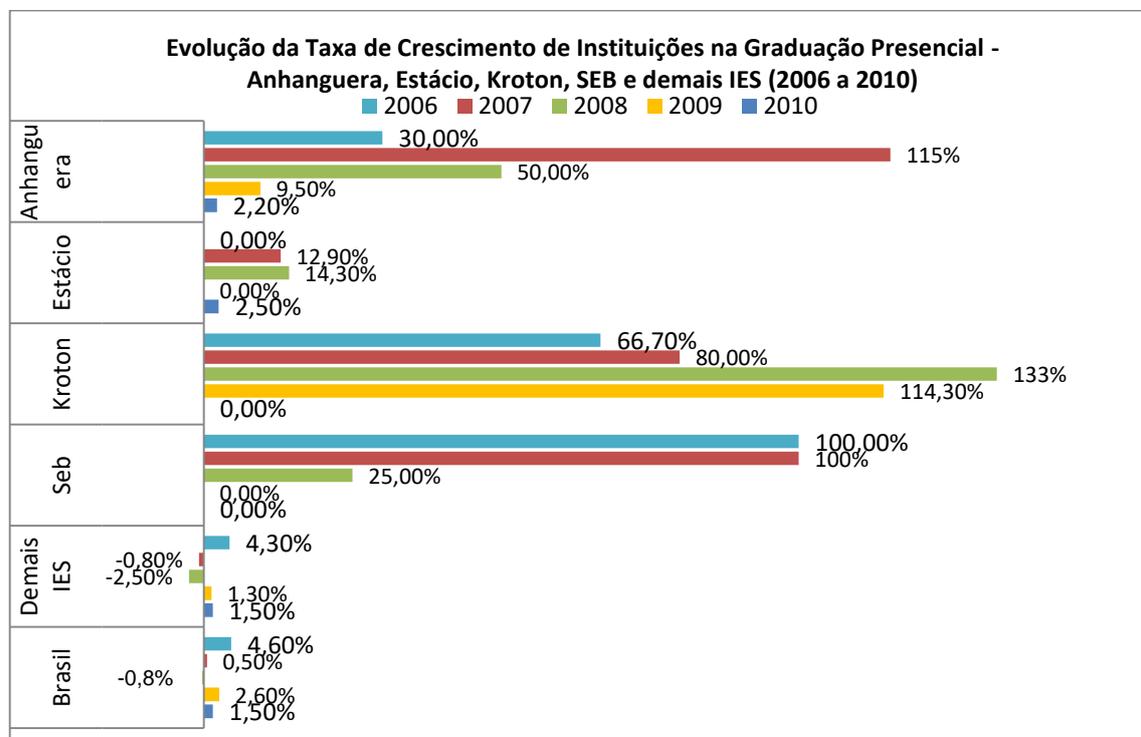
Tabela 9 – Evolução do Número de Matrículas na Graduação Presencial:
Anhanguera, Estácio, Kroton, SEB e demais IES (2005-2010)

Evolução do Número de Matrículas na Graduação Presencial: Anhanguera, Estácio, Kroton, SEB e demais IES (2005 a 2010)						
Consolidadores	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anhanguera	23.247	26.558 9,9%	68.563 168,3%	113.125 65,0%	122.347 8,2%	145.448 18,9%
Estácio	168.338	179.213 6,5%	190.466 6,3%	200.787 5,4%	193.318 -3,7%	207.990 7,6%
Kroton*	3.851	5.989 55,5%	15.831 164,3%	32.754 106,9%	71.737 119,0%	88.920 24,0%
SEB	1.783	2.463 38,1%	4.585 86,2%	7.775 69,6%	6.643 -14,6%	4.214 -36,6%
Demais IES	3.063.748	3.254.119 6,2%	3.359.968 3,3%	3.451.650 2,7%	3.370.683 -2,3%	3.540.852 5,0%
Brasil	3.260.967	3.467.342 6,3%	3.639.413 5,0%	3.806.091 4,6%	3.764.728 -1,1%	3.987.424 5,9%

*números não contemplados os matriculados da UNOPAR.

Fonte: INEP (2012, p. 111).

Gráfico 16 – Evolução da Taxa de crescimento de instituições na graduação presencial – Anhanguera, Estácio, Kroton, SEB e demais IES (2006-2010)



Fonte: INEP (2014); HOPER (2014).

A empresa Anhanguera Educacional S.A, a Estácio Participações S.A e a Kroton Educacional S.A são as três maiores instituições de educação superior privada do Brasil. Na última década, dado seu porte e poder de capitalização, as empresas foram responsáveis pelo maior crescimento na oferta da educação presencial e à distância no país, tornando-se as principais consolidadoras do setor educacional do Brasil, movimentando as cifras de quase R\$ 29,8 bilhões em 2012.

Em 2013, a Estácio Participações adquiriu a Facitec, a Assesc e a UniSEB, totalizando um investimento próximo de R\$ 650 milhões, sendo R\$ 615 milhões apenas na UniSEB. Registre-se que, de acordo com o relatório de sustentabilidade social de 2014, a Estácio acumulou um lucro líquido de R\$ 425,6 milhões (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2014).

Como a maior empresa de capital aberto do setor da educação privada no Brasil é o segundo maior grupo de Educação Superior no mundo em números de alunos, a Anhanguera educacional encerrou o ano de 2011 com a compra da

Universidade Bandeirante de São Paulo (Uniban) por R\$ 510 milhões. Com 400,1 mil alunos, 68,1 mil alunos em curso de extensão; 73 *campi*, 500 polos de Ead, a prioridade dada pela empresa a partir de 2012 foi a consolidação das IES compradas visando alcançar entre 2014 e 2015 a marca de 1 milhão de alunos, incluindo os estudantes atendidos pela Ead (HOPER, 2012, p. 105).

A Kroton Educacional foi fundada em Belo Horizonte em 1966 e é administrada pela *Advent International*. Como uma das maiores organizações educacionais privadas do mundo, possui uma trajetória de mais de 45 anos na prestação de serviços educacionais na educação básica. Em 2010 a Kroton Educacional comprou a IUNI, de Mato Grosso, e em dezembro de 2011 adquiriu a Universidade do Norte do Paraná (Unopar), pela qual pagou R\$ 1,3 bilhão, a qual está alinhada à estratégia de crescimento no segmento de ensino a distância no mercado educacional brasileiro.

Com a aquisição da Unopar, a Kroton se consolida com uma das principais organizações educacionais do mundo, somando mais de 325 mil alunos na educação superior, com 46 *campi* distribuídos em várias regiões do Brasil. No segmento EAD, a Kroton se torna a maior plataforma nacional, atuando em 467 cidades por meio de 616 polos. Em 2012 a Kroton comprou a Uniasselvi, de Santa Catarina por R\$ 510 milhões, ampliando sua carteira de alunos na educação superior para cerca de 417 mil, no mesmo ano, adquiriu também a Unirondon, de Mato Grosso (GOMES, 2012).

Na educação básica, a Kroton Educacional conta com mais de 771 escolas associadas em todo o território nacional por meio da rede Pitágoras, somando 320 mil alunos (Kroton+Unopar). Na área pública, a instituição está presente com a marca *Projecta*. Como investimento social, a empresa mantém a Fundação Pitágoras, uma organização sem fins lucrativos, que viabiliza projetos educacionais em instituições públicas e privadas atendendo 527 mil alunos (HOPER, 2014).

Em 2013 ocorreu a fusão das empresas Kroton Educacional com a Anhanguera Educacional, consolidando-se como a maior empresa de educação do mundo, em valor de mercado. Avaliada em cerca de R\$ 13 bilhões (US\$ 6,3 bilhões), a nova gigante vale mais que o dobro da chinesa *New Oriental*, a segunda colocada (ISTO É DINHEIRO, 2013). Apesar de o negócio ter sido feito a partir da fusão entre as instituições, a preponderância é da Kroton Educacional, onde dos

24,1% de ações que formam o bloco de controle, 57,48% ficaram com a Kroton, e 42,52% com os acionistas da Anhanguera Educacional, garantindo a maior fatia das ações aos controladores do grupo mineiro (ISTO É DINHEIRO, 2013).

Quadro 12 – Fusão Kroton e Anhanguera

	Kroton + Anhanguera	Maiores grupos Valor de mercado	Valor de mercado em US\$ Bilhões
Valor de Mercado	R\$ 13 bilhões*	Kroton (Brasil)	6,3
Receita Bruta	R\$ 4,2 bilhões	New Oriental (China)	3,0
Lucro líquido	R\$ 420 milhões	Estácio (Brasil)	2,2
Número de Alunos	1 milhão	Apollo Group (EUA)	2,1
Estrutura	123 <i>campi</i> , 687 polos de ensino superior, 940 polos de Ead e 810 colégios associados, que utilizam seu sistema de educação básica.	DeVry (EUA)	1,8

*inclui dívidas

Fonte: Hoper (2014)

Os grandes grupos consolidadores nacionais e/ou estrangeiros têm movimentado o mercado educacional a partir de fusões/ compras de instituições educacionais médias e pequenas, muitas delas com preços abaixo do mercado, dada suas peculiaridades, sejam problemas na gestão, contingências tributárias ou endividamento. O fim último dessa nova organização gestacional é a busca incessante pelo maior lucro em menor espaço de tempo possível.

Nesse cenário global, as IES privadas com fins lucrativos têm encontrado ambiente favorável e se constituído num setor de grande dinamismo. Em virtude de sua lógica comercial, sua estrutura, tamanho e capacidade de abrangência são determinadas pela formação de grandes redes de empresas educacionais a partir de fusões e aquisições das maiores pelas menores, tornando-se uma única potência, diminuindo o número de competidores no mercado educacional.

A prática, cada vez mais recorrente de fusões e aquisições das empresas educacionais tem revelado, além do potencial estratégico para os investimentos nesta área e a busca pelo lucro na educação superior, a escala global da mercantilização que se encontra esse nível de ensino. Essas “empresas” educacionais promovem e produzem a globalização no âmbito da educação superior, com vistas a gerar um sistema cada vez mais global de/com fins lucrativos.

7.4 O FIES E O PROUNI NA BOLSA DE VALORES

Desde a implementação do Fies e Prouni, na segunda metade dos anos 2000, a iniciativa privada passou a ser fortemente financiada pelo Estado e com isso, movimentado o mercado da Bolsa de Valores com investimentos e rentabilidade altíssimas. Mesmo que a intenção seja financiar os estudantes e não instituições, é evidente o impacto deles para a manutenção do crescimento das taxas de matrículas nas instituições privadas e, logo, para a sustentabilidade da expansão do setor privado, no qual um terço de seus estudantes é hoje beneficiário do Prouni ou do Fies. O Censo Educacional de 2014 aponta que das 2.100 instituições privadas de ensino superior, 40% declaram-se com fins lucrativos (INEP, 2014).

Tabela 10 – Maiores Grupos Educacionais Privados com fins lucrativos do Brasil – 2013

Ranking	Grupo Educacional	Receita líquida (em milhões)	Participação na Receita do Setor	Números de Alunos	Participação no mercado
1º	Kroton	2.015	6,3%	519.000	9,5%
2º	Anhanguera	1.812	5,7%	442.000	8,1%
3º	Estácio	1.731	5,4%	315.700	5,8%
4º	Unip + Holding Di Gênio*	1.431	4,5%	247.520	4,5%
5º	Laureate	1.115	3,5%	170.000	3,1%
6º	Uninove	584	1,8%	134.000	2,5%
7º	Unicsul	529	1,7%	55.000	1,0%
8º	Anima Educação	461	1,4%	49.000	0,9%
9º	Ser Educacional (Maurício de Nassau)	457	1,4%	98.800	1,8%
10º	Whitney	343	1,1%	40.000	0,7%
11º	DeVry	242	0,8%	30.000	0,6%
12º	Grupo Tiradentes - Unit	236	0,7%	40.700	0,7%
Subtotal		R\$ 10.956	34,2%	2.141.720	39,3%
Total do Setor Privado em 2013		R\$ 32.040	100,0%	5.448.730	100,0%

Relatórios Financeiros das próprias Companhias e Estimativas calculadas pela Hoper a partir de informações públicas. *Holding Di Gênio é um grupo de 41 faculdades isoladas. * A UNIP, em 2012, ainda era uma universidade sem fins lucrativos.

Fonte: Hoper (2014, p. 24).

Tomando por base as quatro maiores empresas educacionais e a sua lucratividade no ano de 2013, entende-se o quanto o Fies e Prouni colaboraram para aumentar seus rendimentos. O grupo Anhanguera em 2013 atendeu pelo menos 110 mil alunos pelo Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) e 33 mil estudantes pelo Prouni (Programa Universidade para Todos), chegando a 33% da base de alunos (ANHANGUERA EDUCACIONAL, 2013).

Em 2014, o relatório de sustentabilidade da Kroton Educacional registrou o atendimento de 258 mil alunos que se utilizaram do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) e Prouni. Juntas, as duas empresas acumulam mais de 400 mil alunos que aumentam as gordas cifras dessas empresas (KROTON, 2014). O mesmo aconteceu com a Estácio Participações que atendeu em 2014 122,7 alunos (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2014).

Em 2015, a Kroton possuía 95 mil bolsistas Prouni no ensino presencial e a distância. Quanto ao Fies, nas instituições que fazem parte da Kroton, 238 mil alunos utilizam o Fundo de financiamento.

Em 2015, segundo a Hoper Consultoria e estudos de mercado, a receita líquida registrada pela educação superior privada foi de R\$ 49,3 bilhões. O crescimento passou de R\$ 24,7 bilhões em 2011 para 32 bilhões em 2013 e para R\$ 49,3 bilhões em 2015. Dos R\$ 49,3 bilhões, 44% (R\$ 21,7 bilhões) de participação no mercado são provenientes dos 12 maiores grupos educacionais (HOPER, 2016).

As 12 maiores empresas de educação superior, considerando o volume de matrículas e suas respectivas participações no mercado são: Kroton (16,3%), Estácio (7,2%), Unip (6,6%), Laureate (3,8%), Uninove (2,3%), Ser Educacional (2,1%), Cruzeiro do Sul Educacional (1,3%), Anima (1,2%), Unicesumar (0,95), Ilumino (0,8%), DeVry (0,7%) e Grupo Tiradentes (0,7%) (HOPER, 2016).

A tabela 11 mostra os 12 (doze) maiores grupos educacionais privados do Brasil no ano de 2015, dos quais a Unip, a Uninove, a Unicesumar e o Grupo Tiradentes são genuinamente brasileiras HOPER (2016).

Tabela 11 – Maiores Grupos Educacionais Privados do Brasil – 2015*

Ranking de Matrículas	Grupo Educacional	Estimativa Receita Líquida (em milhões R\$)	Participação Receita Líquida no Setor	Matrículas Privadas Estimadas (presencial+EaD)	Participação no Mercado Market Share
1º	Kroton/ Anhanguera	R\$ 5.265.235,00	10,7%	970.152	16,3%
2º	Estácio	R\$ 2.967,50	6,0%	427.434	7,2%
3º	Unip	R\$ 2.397,74	4,8%	390.024	6,6%
4º	Laureate	R\$ 2.087,89	4,2%	225.576	3,8%
5º	Uninove	R\$ 781,35	1,6%	134.620	2,3%
6º	Ser Educacional	R\$ 1.020,00	2,1%	127.300	2,1%
7º	Cruzeiro do Sul Educacional	R\$ 516,36	1,0%	80.057	1,3%
8º	Anima	R\$ 865,00	1,8%	72.700	1,2%
9º	Unicesumar	R\$ 330,00	0,7%	54.803	0,9%
10º	Ilumno	R\$ 486,86	1,0%	49.332	0,8%
11º	Devry	R\$ 572,00	1,2%	41.257	0,7%
12º	Grupo Tiradentes	R\$ 339,00	0,7%	39.854	0,7%
Total 12 Maiores Consolidadores		R\$ 17.610,70	35,8%	2.613,109	43,9%
Não Consolidados		R\$ 31.647,90	64,2%	3.333,095	56,1%
Total do Setor Privado em 2015		R\$ 49.258,59	100,0%	5.946,204	100,0%

* Largest Private Educational Groups in Brazil – 2015

Fonte: Hoper (2016) adaptado pela autora

Constata-se com a tabela, a formação e consolidação de um estrondoso mercado educacional a partir das receitas líquidas apresentadas e da participação no mercado da Bolsa de Valores, os quais estes grupos educacionais estão presentes. A abertura da educação, a partir de 1990 para o mercado como um serviço, reestruturou a educação superior, intensificando sua dimensão privada, deslocando o eixo central da educação da esfera de direito social para a esfera da mercadoria.

Deste modo, considera-se importante explorar o conceito de educação como “mercadoria” enquanto categoria de análise para a compreensão e interpretação das políticas educacionais Fies e Prouni. Essa análise ajuda a compreender as relações entre poder e seus fundamentos nas classes sociais, seus interesses e as relações que suas regras guardam com as exigências de acumulação de capital.

8 CATEGORIAS DE ANÁLISE: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL – FIES E PROUNI

Nesta seção, busca-se realizar análises para compreender a política implementada para a educação superior a partir dos anos de 1990, tomando como referência quatro categorias centrais de análise que foram extraídas do contexto histórico, das políticas e ações implementadas e de seu impacto econômico e social, quais sejam: 1) o Estado moderno e as políticas públicas; 2) a reforma do Estado brasileiro e o projeto neoliberal delineando as políticas educacionais; 3) a concepção de educação como mercadoria e seus desdobramentos econômicos e políticos; 4) entre os conceitos de expansão e privatização.

8.1 O PAPEL DO ESTADO MODERNO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Toma-se como uma das categorias centrais para a análise das políticas de expansão da educação superior Fies, Prouni e Reuni, as proposições do Estado burguês, problematizado por Marx (1972), o qual tem se mostrado capaz de produzir as condições necessárias para a reprodução das relações capitalistas de produção.

Marx (1972), ao problematizar sobre o Estado, traz as categorias fundantes da sociedade capitalista, a divisão de classes sociais, a exploração do trabalho pelo capital, os princípios da ideologia e da política (classista) burguesa e a Revolução, na qual afirma no *Manifesto do Partido Comunista* (1998, p. 40) que “[...] a história de todas as sociedades que já existiram é a história das lutas de classes” confirmando um estado de caráter classista.

Desta forma, o Estado deixa de se configurar como uma esfera alienada dos interesses universais, tornando-se um organismo voltado à garantia da propriedade privada e da reprodução, da divisão da sociedade entre proprietários e proletários, o que levou Marx e Engels em *A Ideologia Alemã*, concluir que o Estado “[...] não é mais do que a forma de organização que os burgueses criam para si [...] com a

finalidade de garantir reciprocamente suas propriedades e seus interesses” (MARX, 2007, p. 76).

A confirmação de um Estado classista é trazida por Marx e Engels na obra *Manifesto do Partido Comunista* (2003). Nesta obra, os autores afirmam que a classe burguesa, ao aprimorar os instrumentos de produção, desempenhou um papel revolucionário, não só pondo fim em todas as relações feudais, como também impôs à diferentes nações o modo de produção capitalista. A partir desse momento, a burguesia finalmente conquistou a soberania política no Estado representativo moderno, impulsionando uma organização política e econômica de uma classe para oprimir a outra. Nessa perspectiva, o governo do Estado moderno “[...] é apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia” (MARX, ENGELS, 2003, p. 28), mantendo a convicção de que o Estado se mantém a serviço dos interesses das classes dominantes.

Nesse sentido, o inter-relacionamento entre as dimensões econômica e política da sociedade capitalista não permite que o processo reprodutivo social seja direcionado de forma unilateral, mas admite uma codeterminação, a determinação que se desdobra entre ambas as esferas, cuja primazia desta interação é dada pela dimensão econômica, ou seja, [...] quando tudo passa a ser controlado pela lógica da valorização do capital [...] (MÉSZÁROS, 2011, p. 11).

Como ordenamento jurídico da sociedade civil, o Estado moderno tem como princípio constitutivo o fato de que o Estado “[...] repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares” (PANIAGO, 2012, p. 17). Sendo assim, as demandas sociais, sejam, elas, saúde, educação, moradia, embora são conquistas da sociedade, só são passíveis de desenvolvimento e de implementação desde que não alterem a ordem social estabelecida em defesa da propriedade privada, que não alterem os interesses de reprodução do capital.

Como bem analisou Paniago (2012) na obra *Marx, Mézszáros e o Estado*,

[...] o Estado moderno, na sua função política, apenas pode declarar como formal e legalmente existentes aquelas demandas da sociedade que não se manifestam contrariamente à garantia da propriedade privada, à organização hierárquica da classe trabalhadora, à livre compra e venda da força de trabalho, à acumulação privada da mais-valia. Desse modo, todas as demandas sociais que não contrariem estes requisitos gerais da reprodução das relações capitalistas de produção, podem, dado o seu

reconhecimento político pelo Estado, desenvolver-se no interior da sociedade [...] (PANIAGO, 2012, p. 17).

É este tipo contraditório de Estado – encontrado no âmbito da tradição marxista – que se persegue e interessa para compreender as políticas públicas sociais, em especial, a educação, isto é, uma formação social específica, determinada historicamente, na qual as características lhe dão forma estrutural e conjuntural. Aquele que faz de suas crises cíclicas, o ponto fulcral de seu próprio desenvolvimento, fortalecimento e expansão, ocupando, desde o advento da modernidade, espaço central de relevância científica, com inflexões diretas sobre as direções que as sociedades têm tomado. Trata-se, então, daquele formato de Estado que é dotado de obrigações que decisivamente o obriga a exercer regulações sociais por meios de políticas sociais, isto é, o Estado em ação.

Apresenta-se também as contribuições de Pierre Bourdieu (1996) sobre a configuração do Estado Moderno a partir do conceito de Campo Social. Para o autor, o campo é tanto um “campo de forças”, uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos, quanto um “campo de lutas”, em que os agentes atuam conforme suas posições relativas no campo de forças, conservando ou transformando a sua estrutura. São produtos da história das suas posições constitutivas e das disposições que elas privilegiam (BOURDIEU, 1996, p. 50).

Sendo assim, o Estado, por estar situado num campo de lutas é também contraditório, que busca por meio das políticas sociais compensatórias um equilíbrio “instável” entre a classe trabalhadora e a classe dominante – ainda que a balança pese mais para o primeiro –, para atenuar, mas não erradicar as desigualdades e os grandes desníveis sociais existentes entre as classes em termos de aquisição de bens materiais e intelectuais, entre eles, a educação formal.

Por se tratar de “campo de forças” ou “campo de luta”, os agentes da classe dominante procuram manter as relações de força sob seu controle hegemônico, distribuindo as formas de capital cultural específico para atender os agentes da classe dominada, determinando-lhes uma forma de *habitus*, a partir daquilo que lhes é oferecido como conhecimento, cultura e direitos. Ou seja, por meio dessas políticas sociais, os agentes da classe dominante atendem minimamente as necessidades básicas de uma massa populacional trabalhadora, seja de moradia,

transporte, previdência e educação, marcando, com isso, o posicionamento social desses indivíduos na estrutura social.

Apesar de essas políticas contribuírem para a mudança da face da sociedade brasileira, seja a curto ou longo prazo, o que se quer enfatizar aqui é que tais políticas jamais levarão ao topo da pirâmide social, as classes menos favorecidas, ainda que haja uma movimentação/luta dos indivíduos no interior da classe trabalhadora. Nas lutas de classes são levadas a efeito estratégias que se fundam no *habitus* desses grupos em conflitos, os quais os determinantes das condutas individuais ou coletivas determinam as posições dos agentes no interior do campo social e na estrutura de relações e atuam conforme sua posição no campo de força, conservando ou transformando sua estrutura (BOURDIEU, 1996).

Nicos Poulantzas (1978) também problematizou a respeito dos posicionamentos diferenciados, ocupados pela classe dominante e a classe dominada no interior do Estado Burguês. Carnoy (1988) traz as teorizações de Poulantzas sobre o Estado, no qual afirma:

[...] o Estado capitalista isola tanto os trabalhadores como os gerentes capitalistas de sua posição de conflito antagônico de classes no plano da produção [...] O Estado considera e trata cada membro da sociedade como um indivíduo, seja trabalhador ou capitalista. Esse tratamento tende a separar tanto os trabalhadores quanto os capitalistas, de suas respectivas classes sociais. Todo indivíduo, seja trabalhador, capitalista ou gerente, compete na produção com os outros membros de sua classe. Assim, o Estado reunifica esses indivíduos isolados (na esfera econômica) no seio da esfera política, sob a égide do Estado-nação. O Estado busca representar a vontade coletiva de trabalhadores e capitalistas. Assim, nem os interesses de classes dos capitalistas, nem os dos trabalhadores, no plano da produção, devem ser vistos como representados no funcionamento do sistema político. [...] na realidade, o Estado não é neutro. Ele funciona para impedir que os trabalhadores se organizem politicamente como classe (mantendo-os isolados de seus interesses de classe), ao passo que, simultaneamente, ajuda a fazer com que o capitalista e seus gerentes saiam de sua posição isolada (um isolamento que o Estado ajudou a criar), a fim de reafirmar sua posição dominante através do Estado (CARNOY, 1988, p. 149).

Sendo assim, o campo de força hegemônico dominante determina o posicionamento da classe trabalhadora, minando as possibilidades de luta para conquistas emancipatórias dessa classe. Dessa forma, as conquistas sociais daí decorrentes se dão apenas em nível emergencial, de alívio à extrema pobreza, conformando o posicionamento dessa classe na estrutura social (BOURDIEU,

1996). Neste caso, as instituições sociais, referenciadas na figura do Estado, se constituem-se num campo de força na medida em que conservam sua estrutura dominante, demarcando seus limites a partir de seus interesses econômicos.

É no interior desse Estado contraditório e de disputas que as políticas de expansão da educação superior podem ser analisadas e interpretadas. Por um lado, com suas reivindicações e trajetória de luta pela conquista desse direito e pela garantia de acesso e permanência. Por outro, pelo desvelamento das condições que a colocaram também como elemento rentável e lucrativo às instituições privadas de educação superior que, beneficiando-se de isenções fiscais e outros benefícios, colaboraram para que a expansão deste nível de ensino ocorresse.

8.2 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Tendo como referência o sentido amplo do termo “política”, políticas públicas podem se caracterizar como as iniciativas e diretrizes, os planos e programas por meio dos quais os governos respondem aos problemas e demandas socialmente relevantes, buscando consolidar e incorporar os direitos sociais conquistados na lei (CARVALHO, 2012).

As políticas públicas podem ter diversos objetivos e diferentes características e formas institucionais. Têm, em geral, duas características: primeiro, a busca do consenso em torno do que se pretende fazer e deixar de fazer. Assim, quanto maior for o consenso, melhores as condições de aprovação e implementação das políticas propostas. Segundo, a definição de normas e o processamento de conflitos. Ou seja, as políticas públicas podem definir normas tanto para a ação como para a resolução de problemas de grande impacto social (CARVALHO, 2012).

Por estarem inseridas neste formato de Estado, as políticas públicas também não estão situadas num campo epistemológico puro – mas estão envolvidas nas atividades de garantir o consenso, de obter a hegemonia. Logo, estão situadas no campo social, num “campo de forças”, “campo de luta”, (BOURDIEU, 1982, 1996,

2001) e por isso mesmo as leis são elaboradas num campo conflituoso, de disputas e embates sociais que se efetivam entre as classes dominantes e as classes dominadas.

Portanto, as leis são sínteses desses embates sociais que trazem consigo, em maior ou em menor grau, os anseios e os interesses de uma classe, que nem sempre é o da maioria. Ao contrário, reforçam privilégios de grupos que fazem valer seus interesses junto ao Legislativo. Assim, as leis, consubstanciadas nas políticas públicas são o resultado de um processo contraditório e complexo de negociação, no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado.

Deste modo, as políticas públicas sociais encontram-se numa arena de luta, as quais a educação como um todo e, de modo particular, a educação superior buscam, nesse mesmo campo contraditório, sua hegemonia e que há tempos vem galgando o status de prioridade nas agendas governamentais.

Oliveira e Duarte (2003, p. 129) afirmam que “[...] é nessa perspectiva que se pode pensar o campo educacional com suas lutas, reivindicações, conflitos. [...] pode ser analisada como uma trajetória de luta por direitos e reivindicação”. Nessa perspectiva, o Estado reflete o resultado das transformações sociais e possui, portanto, influência direta das relações entre políticas educacionais e sociedade.

Dessa forma, as características das políticas educacionais são regularmente definidas pelo Estado, como resultado de conflitos e lutas de interesses. Isto é, como produto dos embates sociais, bem como, ao atendimento dos interesses mercantilistas, levando em consideração o contexto político, social e econômico em que essas políticas se encontram. Entende-se, portanto, a política educacional a partir das ações do Estado.

Assim, percebe-se nesta pesquisa que os programas Fies, Prouni e Reuni só foram passíveis de implementação e execução porque, como dito anteriormente, a garantia da propriedade privada manteve-se intocável. Ao contrário, já foi gestada para esse fim, para esse objetivo.

Os documentos oficiais pertinentes à legislação educacional analisada nesta tese (CF/88, LDB/96, PNE/2001, PNE/2014) indicam a abertura ao setor privado como componente legal. Como campo contraditório e de disputas antagônicas, a última expressão legal aprovada pelo Congresso Nacional foi a lei 13.005/14 – Plano Nacional de Educação em que as metas relacionadas ao ensino superior

apresentam traços da forte atuação do setor privado-mercantil (BRASIL, 1988, 1996, 2001, 2014). A leitura da Meta 12, com as estratégias 12.6 e 12.20, permite verificar o quanto esta política atende aos interesses do mercado educacional, no processo de expansão da educação superior, a exemplo do Fies e Prouni.

12.6. expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

12.20. ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2014c, p. 74).

Essa análise permitiu a reflexão sobre a educação superior que, como domínio e aquisição do conhecimento, possui objetivos bem claros, determinantes, bem definidos. É importante ter claro que, a depender da dinâmica da sociedade (contradições, conflitos, interesses especialmente políticos e econômicos) atinge-se a totalidade do acesso ao terceiro grau de uma nação, enquanto em outros, em alguns países, convive-se com uma massa pouco escolarizada.

Com o advento do capitalismo, o que determina as atitudes científicas e educacionais é o conhecimento que atende às demandas do capital. Nessa perspectiva, cabe um questionamento: interessa ao capital garantir o acesso à educação superior a todos?

É fato que o número de matrículas na educação superior aumentou consideravelmente, possibilitando o acesso das camadas menos favorecidas ao terceiro grau, como mostrou-se ao longo dessa tese. Sabe-se, também, que uma nação mais educada tem condições de ofertar a seu povo melhores oportunidades em termos de acesso aos bens materiais, culturais, intelectuais, e participar, de forma autônoma, das atividades que dependem da capacidade de se informar e processar esse conhecimento a fim de comunicar-se, relacionar-se, planejar-se, reivindicar, dentre outras. Esse é um dado positivo quando se observa, por exemplo, o cenário de exclusão a que eram submetidos as classe populares no que refere ao acesso e permanência na educação superior, sobretudo no século XX.

Porém, no interior desse processo contraditório, chama-se a atenção para o fato de que houve a expansão das políticas de acesso à educação superior. Contudo, a mesma ocorreu à custa de um arrojado processo de privatização e com qualidade questionável, em detrimento de um investimento nas universidades públicas, diminuindo, com isso, as possibilidades daqueles menos favorecidos de terem acesso a uma educação superior pública de qualidade, sem precisar pagar por isso.

Indaga-se também a forma como essas instituições (empresas) operam. São instituições de educação superior nacionais e grupos estrangeiros privados que, valendo-se da legislação nacional e de programas federais de financiamento sugam o tesouro público, destituindo a educação superior de sua função eminentemente pública. Exemplificando, o grupo Kroton-Anhanguera, cuja receita líquida no primeiro trimestre de 2014 foi R\$ 540,5 milhões de reais, por serem grandes empresas capitalistas (LUCRO..., 2014, p. 1).

Outra questão importante é que, no caso do Brasil, a rápida expansão dessas políticas públicas tem sido legitimada pelo simples fato de que algumas dessas instituições de educação superior (empresas) tornaram-se *blue chips*¹⁶, em um mercado de ações altamente especulativo na Bolsa de Valores. Acrescente-se a esse fenômeno, o fato de que isso faz parte da estratégia econômica do governo de incentivar o setor público a investir no setor privado, a partir do estabelecimento das Parcerias Público-privadas (MARTINS, 1997).

Todos reconhecem que o legado de conhecimento apropriado por uma nação é condição indispensável e responsável às várias dimensões de sua riqueza. Nenhuma nação desenvolvida atingiu sua posição de excelência na produção de bens materiais e intelectuais sem considerar de extrema importância o desenvolvimento intelectual, científico e tecnológico de seu povo.

Assim, ao se analisar as políticas de expansão da educação superior Fies e Prouni como demanda socialmente relevante, e importante para o desenvolvimento social do país vê-se o seu caráter contraditório, pois, embora seja “A educação,

¹⁶ Termo em inglês utilizado no jargão das Bolsas de Valores para designar as ações mais estáveis de maior liquidez, mais seguras e de maior rentabilidade. São também chamadas de Ações de Primeira Linha, para diferenciá-las das Ações de Segunda Linha, que são ações de menor liquidez, de menor segurança e menos procuradas pelos investidores. No Brasil, são consideradas *blue-chips* as ações das grandes empresas estatais como o Banco do Brasil, a Petrobrás e a Vale do Rio Doce” (SANDRONI, 1999, p. 57).

direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 1988, Art. 205), a mesma não tem se consolidado enquanto direito público e subjetivo, tendo em vista o direcionamento deste nível de ensino para o setor privado. Antes, favorece a acumulação financeira e a formação de um mercado educacional altamente rentável, destituindo a educação como um direito e transformando-a em mercadoria comercializável.

Um dos objetivos trazidos nesta tese foi de verificar a possibilidade que tais políticas têm de promoverem a democratização da educação superior. Compreende-se a democratização como projeto social mais amplo, no qual as necessidades dos indivíduos são satisfeitas em sua totalidade, inclusive a educação superior gratuita e de qualidade, em um projeto social que leve em consideração os interesses da maioria e não da minoria.

A análise realizada em documentos oficiais nacionais e internacionais (MEC, BM, UNESCO) sobre a legislação educacional para a educação superior apontou que as entidades governamentais compreendem os programas Fies e Prouni como indicadores da democratização do acesso e permanência à educação superior.

Sabe-se que uma das características da educação superior é a dificuldade de acesso e que esta dificuldade tende a se aprofundar quando se trata da educação superior pública. Contudo, nesta pesquisa constatou-se que, mesmo que o número de vagas e matrículas tenha se multiplicado nos últimos anos – entre 2003 e 2013, foi registrado um crescimento de 85,5%, com 3,3 milhões de novas matrículas –, esse crescimento ocorreu, sobretudo, na rede privada, com 94%, e na rede pública com 64%. Assim, dos 7,3 milhões de estudantes universitários, cerca de 5,3 milhões (73,5%) estão nas instituições particulares, e 1,9 milhões (26,5%) em instituições públicas (BRASIL, 2013).

Em face a esses dados estatísticos e outros demonstrados neste trabalho, que comprovam o crescimento de matrículas do setor privado, considera-se que a democratização do ensino, compreendida enquanto bem público e subjetivo foi ressignificada em nome de um projeto de sociedade excludente e discriminatória. O conceito de democratização foi incorporado ao capitalismo e o que antes tinha caráter progressista, torna-se conservador, neoliberal. Logo, a democratização que se busca é uma democratização burguesa, neoliberal. A descentralização, a participação configura-se como a desresponsabilização do Estado com as políticas

públicas educacionais, e a autonomia torna-se uma autonomia decretada, relativa, uma vez que se limita às imposições do capital.

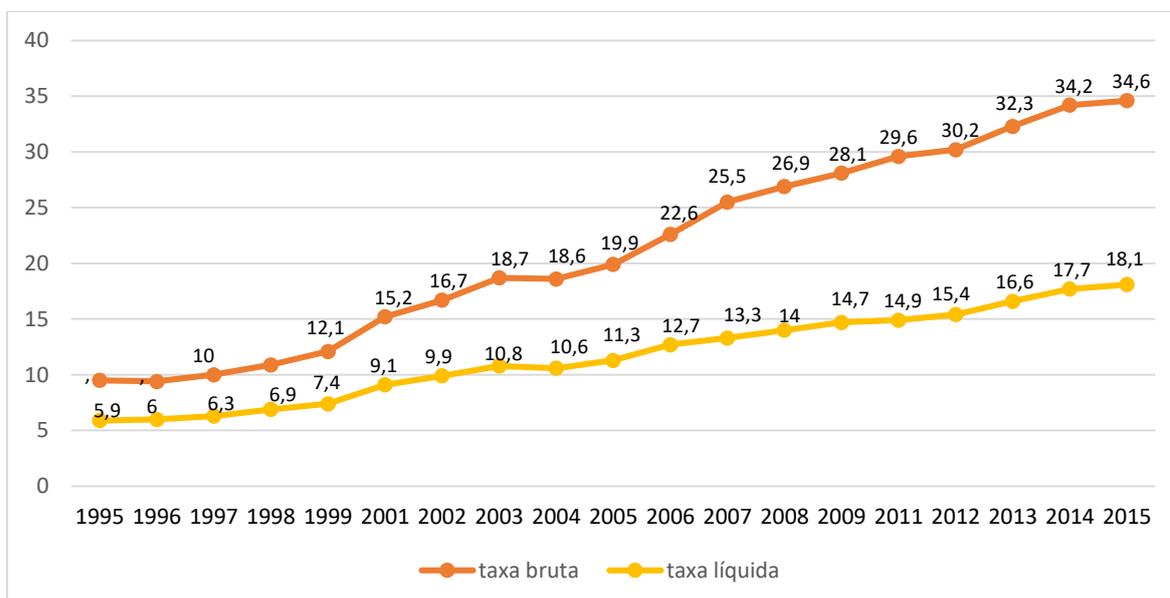
Sabe-se que na sociedade de classes, o conceito de democratização nem sempre foi o mesmo, mas acompanha os contornos exigidos pela sociedade em determinado momento histórico. A observação do período pesquisado nesta tese (1990-2015), período o qual foi deflagrado os ideais neoliberais, possibilitou a interpretação de que o conceito de democratização apresentado pelo capitalismo configura-se numa pseudodemocratização, uma vez que não se aplica a todos, apresentando-se apenas no campo das legislações, na letra da lei e não no contexto da prática social onde as políticas públicas educacionais são elaboradas, vivenciadas, experienciadas e interpretadas.

Em análise sobre os dados da educação superior no documento Anuário da Educação Básica Brasileira, de 2017, vê-se apenas 6,9% da população mais pobre matriculada em cursos superiores (de graduação ou pós-graduação), e que 13 pontos percentuais separam a taxa líquida de matrícula na Educação Superior da população preta e da branca (CRUZ; MONTEIRO, 2017).

O documento apontou, também, que as matrículas nas instituições públicas recuaram em 2015 quando comparado com 2014. No entanto, o crescimento, mesmo que pequeno foi da rede privada, respondendo por 75% do total. A meta do Plano Nacional de Educação é elevar a taxa bruta de matrículas na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, asseguradas a qualidade da oferta e a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público.

O próximo gráfico mostra a evolução das taxas bruta e líquida da educação superior no período de 1995 a 2015.

Gráfico 17 – Porcentagem de matrículas da população de 18 a 24 anos



Taxas bruta¹⁷ e líquida¹⁸ de matrícula – Brasil – 1995-2015

Fonte: Cruz e Monteiro (2017).

O gráfico aponta uma taxa bruta de 34,6% e uma taxa líquida de 18,1% de pessoas de 18 a 24 anos matriculadas no ano correspondente à idade. Se confirmada essa tendência, o alcance da meta do PNE (33% até 2024) pode estar comprometida.

Decorre daí a importância de se desvelar o caráter ideológico implícito na elaboração das políticas públicas Fies e Prouni, a partir do desvelamento de um Estado cujas funções de garantia do exercício dos direitos sociais, entre eles uma educação superior pública de qualidade foi relegada a uma nova organização social. Prevaecem, deste modo, os mecanismos privatistas de concessão de incentivos fiscais e financiamento do fundo público.

Identifica-se a imposição do setor privado-mercantil na educação do país por meio do Fies e Prouni, uma vez que este último viabiliza um financiamento público indireto ao setor privado para a educação superior, enquanto o primeiro, a exemplo do Ceduc, utiliza-se de financiamento do fundo público. Com roupagem nova, mas

¹⁷ Percentual de pessoas de 18 a 24 anos matriculadas, independentemente da idade e do ano que cursam.

¹⁸ Percentual de pessoas de 18 a 24 anos matriculadas no ano correspondente à idade.

com as antigas raízes da privatização que permeou a educação brasileira, tais programas trocam bolsas de estudos por renúncia fiscal, mantendo em sua estrutura “velhos” elementos da política privatista, sustentando a hegemonia do modelo privado lucrativo de graduação no Brasil.

Em relação aos estudos realizados sobre o programa de apoio aos planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), mostrou que foi positivo os resultados alcançados em termos de abrangência e expansão com um aumento substancial do número de universidades públicas e a expansão de vagas nas já existentes.

Contudo, mesmo sendo uma política pública voltada para a expansão das vagas nas IFES por meio da interiorização, por estar inserida no contexto de uma reforma neoliberal também apresentou seus limites que merecem ser aqui destacados: em primeiro lugar, o Reuni tinha a pretensão de implantar um sistema federal de ensino aos moldes do “processo de Bolonha”, caracterizado por Lima, Azevedo e Catani (2008) pela fragmentação da formação profissional. Em segundo lugar, o Reuni promoveu importantes mudanças na dinâmica da gestão das IFES, configurando um trabalho pedagógico e administrativo que busca como fim último elementos como a racionalidade, flexibilidade e eficiência, tornando-se uma gestão orientada por resultados.

A terceira observação a ser feita é que mesmo havendo a expansão, esta ainda não atingiu os patamares de igualdade em termos de acesso à educação superior federal entre os diferentes Estados, levando-se em consideração o número de egressos do ensino médio em cada uma delas.

Cumprir destacar também que a expansão não propiciou a diversificação do sistema de educação, o que tem se tornado cada vez mais necessário em face da crescente heterogeneidade dos egressos do ensino médio em termos de competência acadêmica, interesses e vocações.

Outro fator a ser destacado é que os contratos de adesão firmados entre o MEC e as IFES no qual foram traçadas metas para indicadores de desempenho, eficiência, instrumentos de avaliação, mostrou-se em continuidade com a mesma concepção político-ideológica de FHC.

Nesses termos, identifica-se que a autonomia institucional das IFES limitou-se a tão somente cumprir os acordos traçados pela legislação, conformando-se em realizar ações de cunho gerencial de recursos financeiros e humanos.

Em face dessas considerações, conclui-se esta seção argumentando que as políticas públicas educacionais, em especial Fies e Prouni, foram moldadas pela via da privatização na linha fronteira entre público e privado, com as vantagens em termos de benefícios legais e financeiros para este último. Com isso, atendeu aos interesses do grande capital, enquanto o setor público, a exemplo do Reuni, manteve as características da nova gestão pública, voltada para a eficiência e eficácia nos moldes da gestão empresarial, cuja finalidade é a preparação para ocupação dos postos de trabalho.

Nesse cenário, ao considerar a função essencial do Estado burguês para a reprodução eficiente do capital e, dentre as demandas para a adoção de políticas públicas brasileiras para a educação superior destaca-se a segunda categoria de análise: a necessidade de compreensão e interpretação da articulação entre a reforma do Estado brasileiro e com a ideologia neoliberal¹⁹ implementada na década de 1990 e com a reforma da educação superior expressa nas políticas de expansão deste nível de ensino, Fies (1999), Prouni (2005) e Reuni (2007), como justificativa para sua democratização e universalização.

¹⁹ **NEOLIBERALISMO.** Doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Estruturou-se no final da década de 30 por meio das obras do norte-americano Walter Lippmann, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Röpke, A. Rüstow e Müller-Armack. Como a escola liberal clássica, os neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola-mestra é o mecanismo dos preços. Entretanto, defendem o disciplinamento da economia de mercado, não para asfixiá-la, mas para garantir-lhe sobrevivência, pois, ao contrário dos antigos liberais, não acreditam na autodisciplina espontânea do sistema. Assim, por exemplo, para que o mecanismo de preços exista ou se torne possível, é imprescindível assegurar a estabilidade financeira e monetária: sem isso, o movimento dos preços tornar-se-ia viciado. O disciplinamento da ordem econômica seria feito pelo Estado, para combater os excessos da livre-concorrência, e pela criação dos chamados mercados concorrenciais, do tipo do Mercado Comum Europeu. Alguns adeptos do neoliberalismo pregam a defesa da pequena empresa e o combate aos grandes monopólios, na linha das leis antitrustes dos Estados Unidos. No plano social, o neoliberalismo defende a limitação da herança e das grandes fortunas e o estabelecimento de condições de igualdade que possibilitem a concorrência. Atualmente, o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças de mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e até mesmo de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial (SANDRONI, 1999, p. 421).

8.3 O PAPEL DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O PROJETO NEOLIBERAL: DELINEANDO AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A presente seção tem como objetivo apresentar, como segunda categoria de análise, o conjunto de reformas neoliberais executado no Brasil na década de 1990 e início dos anos 2000, com projetos político-econômicos implementados pelos governos de Collor de Mello e Itamar Franco (1990-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). Pretende destacar também a reformulação da educação superior brasileira ocorrida nos marcos de cada governo, especialmente ano processo de reforma do Estado efetivado a partir de 1995, com Fernando Henrique Cardoso.

Em resposta ao processo de globalização em curso, a reforma do Estado, caracterizada pela redução da autonomia dos estados para formular e implementar políticas públicas, cuja retórica ganhou destaque mundialmente nos anos de 1990, teve seus antecedentes em quase todo o mundo na primeira metade da década de 1970, assumindo plena definição na década de 1980.

O final da década de 1960 e início da década de 1970 foi assolado pela crise estrutural do capital, assinalando que chegara ao fim a chamada Era do Ouro²⁰ do capital e o declínio do chamado socialismo real. O paradigma que se consolidou na completa intervenção do Estado na economia estabelecido pelo Estado de Bem-estar-social²¹ declinou-se frente aos avanços tecnológicos que sucumbiram a

²⁰ Cf. HOBBSAWN, Eric. Era dos extremos. O breve século XX 1914-1991. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

²¹ **(Welfare State)**. Sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Não se trata de uma economia estatizada; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, Previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego. O Estado do bem-estar corresponde fundamentalmente às diretrizes estatais aplicadas nos países desenvolvidos por governos social-democratas. Nos Estados Unidos, certos aspectos do Estado do bem estar desenvolveram-se particularmente no período de vigência do New Deal. Segundo Paul Sweezy, economista norte-americano, alguns rudimentos do Estado do bem-estar foram aplicados no governo de Bismarck (1815-1898), no Império Germânico. No campo teórico, o ponto de partida da formulação dos contornos do Estado do bem-estar tem seus fundamentos na obra de A.C. Pigou, *Economics of Welfare* (Economia do Bem-estar), 1920. Posteriormente, sua natureza foi rigorosamente analisada e defendida pelo economista inglês John Strachey e pelo sueco Gunnar Myrdal. Para Myrdal, trata-se de uma economia organicamente estruturada pela

necessidade de grande contingente de trabalhadores, agravando sobremaneira os índices de desemprego. A lógica do mercado que, até então, havia sustentado os países capitalistas já não contemplava a grande massa populacional, causando danos no orçamento do Estado (MIRANDA, 2014).

No entanto, o desequilíbrio que se seguiu, longe de significar a derrocada do paradigma capitalista, gestou uma nova tendência político-econômica, originando as condições subjetivas para que o projeto neoliberal se firmasse. Os países desenvolvidos, que sempre lideraram a economia internacional por meio do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, recorreram às reformas propugnadas por esta ideologia sob o argumento de que assim se consolidaria a democracia e retomaria a capacidade de crescimento do capital. Os elementos fundamentais das propostas neoliberais se propagaram rapidamente: a privatização (transferência de patrimônio e ativos públicos produzidos pelo Estado para empresas); a liberalização das economias; a elevação das taxas de juros; o rebaixamento de impostos sobre rendimentos altos; a flexibilização dos mercados com abertura ao capital estrangeiro e internacionalização do mercado interno; a criação de maciças taxas de desemprego e ataque às legislações trabalhistas para rebaixar os salários, a fim de enfraquecer as organizações sindicais e diminuir as responsabilidades do Estado no que concerne às questões sociais (MIRANDA, 2014).

A dimensão dessa crise foi percebida lentamente por muitos países, o que fez com que muitos deles continuassem a adotar, por quase vinte anos, os mesmos procedimentos da Era do Ouro. Nos países do *Terceiro Mundo*²², essa percepção

ação do poder público. Essa intervenção ocorre no plano dos poderes central, estadual e municipal. Ao mesmo tempo, o controle público sobre a economia é limitado pelo controle que a sociedade civil tem sobre o Estado. Embora Myrdal tenha como ponto de referência para a sua análise as social-democracias escandinavas, ele afirma que o Estado do bem-estar é ainda um objetivo futuro. Será, segundo ele, uma sociedade na qual se torne possível a realização dos princípios de fraternidade, liberdade e igualdade, prometidos pela Revolução Francesa. Mesmo discordando de Karl Marx, o ensaísta sueco diz que o Estado do bem-estar, no futuro, corresponderá ao “reino da felicidade”, sonhado pelo autor de *O Capital*. (SANDRONI, 1999, p. 220).

²² Conjunto das nações pobres da Ásia, da África e da América Latina que se situavam entre os dois blocos formados pelos grandes países capitalistas e pelos países do ex bloco socialista (União Soviética e Europa Oriental). Abrangia países de orientação e sistemas políticos os mais diversos e até mesmo antagônicos, unidos apenas pelo subdesenvolvimento. Em certos momentos, esses países têm procurado apresentar-se no cenário internacional com Movimento dos Países Não-Alinhados, nascido em 1955 na Conferência de Bandung (Indonésia), cujos participantes se posicionaram como nações independentes entre os dois grandes blocos hegemônicos internacionalmente e alicerçados em organismos e pactos militares. Com a implosão dos países socialistas da Europa, a dissolução da União Soviética e a intensificação do processo de

se deu numa espécie de política de “aproveitamento do tempo”, que teve como consequência um aumento incalculável de suas dívidas com as nações mais ricas. Certamente essa foi uma das razões principais que levou essas nações à falência financeira e aceitação – praticamente inevitável –, das políticas de ajustes estruturais em suas economias, sendo estas, determinadas de “fora”, por organizações financeiras internacionais, assumindo papel predominante nesse período (TOUSSAINT, 2002).

Às nações mais pobres, portanto, restou-lhes senão a degradação das condições de vida da maioria da população do planeta: “[...] o desemprego em massa que se instalou de modo duradouro, a desigualdade na repartição das riquezas acentuou-se fortemente e os rendimentos das classes populares baixaram visivelmente” (TOUSSAINT, 2002, p. 41). Porém, os problemas econômicos e sociais gerados pela crise, não podiam mais ser compreendidos apenas como uma típica regressão cíclica do capital, isto é, um período de declínio nas atividades econômicas que levam a uma redução temporária, tanto na produção como no emprego. Tornaram-se estruturais, assumindo proporções jamais vistas na relação trabalho e desemprego, com consequências sociais terríveis.

Na obra *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* Reginaldo Moraes (2001), aborda a questão dos países da América do Sul, sinalizando o ponto de partida da dependência financeira em relação ao Norte²³, a partir da imposição para negociação de contratos, contribuindo de forma significativa para que países da

globalização, o termo vem caindo em desuso. Veja também **Grupo dos 77; Países Subdesenvolvidos**. (SANDRONI, 1999, p. 601).

²³ **NORTE-SUL, Diálogos**. Discussões internacionais sobre os problemas do desenvolvimento/subdesenvolvimento iniciadas na Conferência para a Cooperação Econômica Internacional (dezembro de 1975), realizada por iniciativa Exteriores de 27 países. De um lado estava o Grupo dos Oito (Alemanha Ocidental, Áustria, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Japão e Suécia), todos do hemisfério norte, ricos e industrializados. Do outro, o chamado Grupo dos Dezenove, reunindo representantes africanos, latino-americanos e asiáticos do Terceiro Mundo. A este grupo pertencia o Brasil. Até junho de 1977, a conferência discutiu problemas relativos à energia e às matérias-primas, a questão do desenvolvimento e do sistema monetário e financeiro internacional. Foram criadas comissões para aprofundar cada um desses itens, as quais passaram a trabalhar em caráter permanente. No entanto, o documento final dos Diálogos Norte-Sul revelou o total desacordo entre os dois grupos de países. Ainda em 1977 criou-se a Comissão Norte-Sul, coordenada por Willy Brandt, ex-chanceler da Alemanha Ocidental. O chamado relatório Brandt, elaborado por essa comissão, propôs a abertura de um diálogo com o Terceiro Mundo e a criação de uma nova ordem econômica, a partir de reuniões de cúpula entre líderes mundiais. A continuidade do diálogo norte-sul teve lugar no México, na Conferência de Cancun (22 e 23/10/1981). Dela participaram chefes de Estado de 22 países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Mas a conferência não previa a elaboração de nenhum documento final e, por pressão norte-americana, teve apenas caráter consultivo (SANDRONI, 1999, p. 426).

América do Sul tivessem que aceitar as condições pré-definidas pelo Banco Mundial e FMI. Para este pesquisador,

A renegociação da dívida é cada vez mais submetida a 'programas de ajustes' com suas 'condições': mudanças estruturais dirigidas e vigiadas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Some-se a isso um amplo processo internacional de desregulamentação e liberalização dos fluxos comerciais e financeiros impulsionado e imposto a partir dos governos Thatcher e Reagan (MORAES, 2001, p. 36).

Assim, esses países, entre eles o Brasil, passaram a fazer parte dos mais de 155 países atendidos pelo BM e FMI, porque estavam endividados. Numa espécie de guardião, essas organizações ditaram novas regras ao mundo e aos países periféricos, restou senão a assinatura de acordos técnicos e financeiros e a submeter-se a pôr em prática suas "condicionalidades", sua "cartilha", sua "carta de intenções". Segundo Leher (2003, p. 162), isso se efetivava na medida em que "[...] os empréstimos estão condicionados à adoção pelo país tomador das diretrizes das organizações. Sendo o MEC o equivalente a uma subseção do banco, a convergência é completa".

É evidente que o país que se recusa a aceitar as medidas de política corretiva do FMI se confronta com sérias dificuldades para remodelar sua dívida e/ou para obter novos empréstimos para o desenvolvimento, assim como para ter acesso à assistência internacional. O FMI também tem o poder de desestabilizar seriamente a economia nacional bloqueando o crédito de curto prazo, que sustenta o comércio de bens de uso corrente (TOUSSAINT, 2002, p. 199).

Mas esse não foi o caso do Brasil. Os governos do Sul liquidaram e ainda liquidam suas empresas públicas, das quais uma parte importante é adquirida pelas multinacionais privadas ou públicas no Norte. Tendo em vista a desvalorização do valor real das empresas privatizadas, considera-se que se trata também de uma forma de transferência de riqueza e de comandos estratégicos do Sul para o Norte.

Neste contexto, o termo que muitos estudiosos chamam de Globalização, nada mais é do que uma nova forma de se pensar o mundo e atender aos novos padrões criados para o comportamento e funcionamento da economia mundial. A partir da reformulação do pensamento liberal, reconfigurado em neoliberalismo, a

globalização criou formas de controle e dominação desses países endividados em forma de ajustes estruturais.

Para Samir Amin (2005), a globalização é um fenômeno historicamente determinado, que deve ser associado à expansão capitalista desde 1500 até os dias atuais. Encontrando-se na nova fase, iniciada em 1980, em que ocorre a construção de um novo sistema mundial, tendo por referência os novos monopólios: o controle das tecnologias, o acesso aos recursos naturais do planeta, aos fluxos financeiros internacionais, às comunicações e ao controle da reprodução do sistema ao seu proveito. Neste sentido,

A globalização é seletiva, pois escolhe alguns lugares, certas atividades, determinados setores e alguns grupos ou segmentos sociais para serem mundializados e desfrutarem de inegáveis benefícios. Assim, enquanto muitos lugares e grupos de pessoas se globalizam, outros, às vezes próximos, ficam excluídos do processo. Por esse motivo, (ela) tende a tornar o espaço mundial cada vez mais heterogêneo. Além disso, à medida em que o capital atinge elevadas taxas de composição orgânica, com a lucratividade e a acumulação dependendo cada vez menos do fator salário, a globalização vem provocando forte concentração de riqueza, aumentando as diferenças entre os países [...] entre as classes e segmentos sociais (VIZENTINI, 1998, p. 40).

Com sua nova forma de estabelecer e interpretar as relações sociais dentro dos aspectos públicos e privados, determinou-se que a participação do Estado nas atividades econômicas fosse exercida o mínimo possível. Neste caso, reduzir a intervenção do Estado nas atividades econômicas torna-se condição necessária para ampliação do setor privado.

Para Gentili (1998), o entusiasmo neoliberal alcançou maior efetividade na América Latina do que na maioria dos países centrais ou europeus. Isto porque, nesse espaço geopolítico, dado o processo de ruptura da sociedade civil, herança herdada das ditaduras militares, essas políticas assumiram formas mais contornadas. Com o Brasil não foi diferente. A questão central para a América Latina em relação às políticas neoliberais está na transposição do protagonismo estatal no que concerne ao gasto público social, transferindo essa responsabilidade para a sociedade, marcadamente por meio da descentralização e privatização de programas sociais.

Sob estes pressupostos, Moraes (2001) afirma que as décadas de 1970 e 1980 foram palco do predomínio e da disseminação dos ideais neoliberais na

Europa e América Central. No Brasil, na análise de Armando Boito Jr. (1999), esse processo chegou tardiamente, sobretudo, a partir de 1990, mesmo tendo adotado políticas de liberalização de mercados e de privatização, provavelmente devido às condições políticas e econômicas de estabilização e controle da inflação. Outra razão estaria no processo constituinte, a qual a nação brasileira passava por um momento de conquistas sociais, tornando-se num dos entraves para a adoção de medidas neoliberais.

Pablo Gentili (1998) pontua que o neoliberalismo se define como projeto hegemônico, numa alternativa imperiosa à crise do capitalismo contemporâneo, tendo como maior objetivo desenvolver um fecundo processo de reestruturação material e simbólica das sociedades, que orienta, de modo articulado, uma gama de reformas e ajustes estruturais nos âmbitos político, econômico, jurídico-institucional e cultural.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública no Brasil ocorreu no final da década de 1960, por meio do Decreto-Lei 200, de 1967, sob a coordenação de Amaral Peixoto. Tinha como objetivo superar a rigidez burocrática do Estado, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Partindo do pressuposto da inflexibilidade da administração direta, a ênfase da reforma estaria na “descentralização”, conferindo autonomia à administração indireta mediante maior eficiência da administração descentralizadora (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A justificativa para a expansão da administração pública por meio da descentralização estava assentada no “[...] reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas de um Estado que se decidira desenvolvimentista” (BERTERO, 1985, p. 17).

Para o ex-Ministro da Administração Federal Bresser Pereira,

O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao

regime privado de contratação de trabalho (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 11).

No entanto, os fatores políticos e econômicos, somados ao fortalecimento da aliança política entre os altos escalões da tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial (BRESSER-PEREIRA, 1998) fez com que a reforma contida no Decreto n. 200/67 não lograsse êxito, vindo a fracassar no decurso de sua implementação. Acresce a este fator, a crise política do regime autoritário que se instaura em meados dos anos 1960, piorando ainda mais a conjuntura político-econômica da administração pública do Brasil, minando as condições de uma reforma estatal.

O discurso de uma nova reforma ganhou espaço na segunda metade da década de 1980 com a restauração do regime democrático e, com ele, a decisão tomada pelos governos civis de redesenhar a administração pública do país que, instituída pela nova Constituição, vai marcar a organização dos aparelhos do Estado, bem como influenciar o desempenho da administração pública.

A reforma do Estado brasileiro foi impulsionada diante da crise de eficiência do Estado, visto como lento, ineficiente e de gastos excessivos. Assim, o pressuposto da reforma teve como objetivo ampliar sua eficiência e capacidade de regulação.

As justificativas para a reforma estava no resultado de uma crise que, na década de 1990, atingiu o ápice hiperinflacionário que se manifestou nas dificuldades da indústria brasileira, no mercado internacional, no desemprego, no subconsumo, na corrupção e no desequilíbrio do sistema capitalista e, portanto, sua superação poderia representar uma possibilidade para retomar o desenvolvimento e a conseqüente inserção do país na economia internacional e globalizada.

Dada a incapacidade de investimento e gestão dos países do Terceiro Mundo, o BM, um dos grandes mentores da reforma do Estado-Nação, enfatiza a necessidade de adaptar-se às novas regulamentações políticas e econômicas impostas pelos ajustes estruturais que estavam sendo implementados.

O relatório sobre o desenvolvimento mundial, intitulado “O Estado num mundo em transformação”, publicado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1997, afirma a necessidade de um

Estado eficaz, pois parte da concepção de que “[...] um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços – bem como das normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam [...]” (WORLD BANK, 1997, p. 2), sendo assim, capaz de superar os limites que o modelo estatal anterior impunha à sua capacidade de gerar desenvolvimento. Nas análises de Shiroma, Moraes e Evangelista,

O documento [...] enfatizava a necessidade de reformas administrativas que operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Para tanto, recomendava que se conjugassem esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 64).

O setor estatal passou a adotar então o discurso da descentralização, da inovação, do foco nas necessidades do cliente, da estrutura mais flexível e enxuta já existente no setor privado. A discussão em torno do modelo gerencial, embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal, com Margaret Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, nos anos de 1979 e 1981, respectivamente, não pode ficar restrito a este contexto. Pelo contrário,

[...] a utilização do managerialismo na administração pública faz parte de um contexto maior, caracterizado pela prioridade dada ao tema da reforma administrativa, seja na Europa ocidental, seja no Leste europeu ou ainda no Terceiro Mundo (ABRUCIO, 1997, p. 7).

Com vistas a reduzir a intervenção do Estado na economia e otimizar sua capacidade gerencial, seria necessário além de uma reforma administrativa, uma reforma política e ideológica do Estado, isto é, uma reforma a partir da implementação da chamada administração pública gerencial. Essa nova concepção de Estado, que começa a implantar uma administração gerencial, é chamada de Nova Gestão Pública – New Public Management, inspirada no modelo britânico, que pode ser definida como um tipo de gestão que busca estabelecer novas formas de relacionamento entre governo e setor privado (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2008).

Os principais pontos da Nova Gestão Pública (NPM) são a adaptação e a migração dos conhecimentos gerenciais e administrativos desenvolvidos no setor privado para o setor público, pressupondo a diminuição do Estado e, conseqüentemente, uma crescente competição entre ambas as esferas e o aumento da eficiência do setor privado (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2008).

Alguns elementos caracterizam a Nova Gestão Pública, como, por exemplo, a utilização de recursos públicos e privados, isto é, a instituição de parcerias formais e informais entre o setor público e o privado, tornando, assim, a utilização híbrida e simultânea desses recursos (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2008).

Contudo, Abrucio (1997, p. 7) chama a atenção para o fato de que a administração gerencial não é uma negação da Burocracia, uma vez que ela mantém diversas características, como por exemplo, modelos de avaliação de desempenho, meritocracia, métodos típicos do gerencialismo puro (managerialism), novas formas de controle do orçamento. Segundo o autor “[...] são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas”.

Nessa perspectiva, num processo de reconfiguração do Estado, seria necessário um modelo gerencial ancorado por indicadores de competência e eficácia. Os argumentos em favor da mudança de paradigma do estado era de que a crise gerada pela intervenção maciça do Estado na economia só poderia ser superada a partir da implementação de políticas de privatização e desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, flexibilizando, dessa forma, as relações no mundo do capital.

Nessa perspectiva, sob as orientações da Nova Gestão Pública, dado seu enfoque teórico e ideológico, os governos da nova democracia, começando por Fernando Collor de Mello, iniciaram o processo de reforma política e econômica do país como solução para a crise na administração pública. A reforma indicava a necessidade de reconfiguração da matriz gerencial do Estado: a substituição de um modelo de estado burocrático para um modelo pós-burocrático.

Neste sentido, quando se analisa a reforma universitária empreendida pelos governos da nova democracia, vê-se que ela foi realizada sob os alicerces da nova gestão pública, cujos pilares foram a privatização, desregulamentação da economia e ajuste fiscal com redução do investimento no setor público e incentivo de parte

do atendimento ao setor privado. Identifica-se esses princípios nos programas Fies e Prouni, onde o arcabouço jurídico-institucional foi redesenhado para atender as diretrizes da nova gestão pública.

Compreende-se, então, que a inserção da educação como um dos serviços comercializáveis pela OMC não foi por acaso. Como serviço, a educação passou a ser vista como fator de desenvolvimento e, como produtor de bens e serviços, foi direcionada para o mercado, para a área de atuação do segmento produtivo ou do mercado financeiro. Estrategicamente pensada e articulada com o mercado, foi definido que a educação superior fosse ofertada, inicialmente, pelo setor privado, sob a justificativa de que as instituições educacionais são mais eficientes quando controladas e administradas por este setor. O Estado ficaria somente com a função de regular e transferir recursos, o qual é possível a identificação por meio do programa Fies e das Parcerias Público-Privadas.

Conclui-se essa categoria de análise considerando que a compreensão da nova gestão da educação, adotada pelos governos de cunho neoliberal, foi imprescindível para analisar e interpretar a reformulação das políticas educacionais, Fies, Prouni e Reuni, implementadas no Brasil, sobretudo, quando essa foi justificada pela necessidade de ajustar o país à nova ordem mundial e globalizada.

No que refere às reformas empreendidas não só no Estado brasileiro, mas também no campo educacional, leva-se a interpretação de que as mesmas são implementadas com os objetivos determinados pelas organizações internacionais. Essas reformas têm como fim último o crescimento econômico e, para isso traçam estratégias para alinhar a universidade à empresa, o que leva a supor que a gestão da educação assume os contornos de uma gestão empresarial e mercadológica.

8.4 A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO COMO MERCADORIA E SEUS DESDOBRAMENTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nesta categoria de análise busca-se compreender os processos de transformação conceitual os quais a educação superior têm sofrido, de uma concepção emancipadora para uma concepção de educação como mercadoria, posta com o elemento de riqueza na sociedade. Para tal análise, reporta-se às contribuições teóricas de Karl Marx, a fim de se compreender a lógica das relações capitalistas, a qual a educação superior está submetida. Considera-se que estas determinações são fundamentais para compreender o caráter mercadológico que se consolidou nas políticas educacionais para a educação superior, com os programas Fies e Prouni.

O conceito de mercadoria foi explicitado por Marx no Capítulo I – A Mercadoria, da obra *O Capital* (1996), como sendo “[...] um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie” (MARX, 1996, p. 165). Portadora de muitas propriedades, esta “coisa” pode ter sua utilidade sob diversos aspectos, sendo, portanto, um valor de uso ou um bem. Marx (1996) afirma que o valor de uso de uma mercadoria é definido por suas qualidades físicas particulares, e sua utilidade está subordinada ao valor de troca.

Porém, dada a força de trabalho social empreendida pelo homem, existe o caráter médio de uma força de trabalho social. Assim, na produção de uma mercadoria é necessário que, a mesma, não consuma mais que o tempo médio necessário.

Marx mostrou nesse capítulo o ponto fulcral da condição estrutural e lugar central ocupado pelo trabalho como fonte de valor para o capital – de onde decorre seu sentido de negação, de contradição, de antagonismo ao capital – mostrando a luta diária, e uma disputa cruel e desmedida em torno do tempo de trabalho entre os proprietários (os que detinham os meios de produção – a burguesia) – e o proletariado, visto que o tempo de trabalho socialmente necessário é essencial no processo de valorização do capital como também na reprodução da força de

trabalho. Assim, tempo de trabalho socialmente necessário, “[...] é aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer, nas condições dadas de produção socialmente normais, e com o grau social médio de habilidade e de intensidade de trabalho” (MARX, 1996, p. 169).

Nestas condições, torna-se possível determinar quanto vale uma mercadoria em relação a outra, considerando a quantidade de trabalho socialmente necessária para a produção dessas mercadorias que, para Marx (1996), é a grandeza de valor e a sua possibilidade, pelo capitalista, de extrair mais valor.

Este movimento pressupõe uma relação quantitativa de troca de valores de diferentes usos que abstrai o próprio valor de uso. Este processo de abstração permite que a mercadoria seja quantificada em seu valor, materializando-se em mercadoria universal, que é o dinheiro – equivalente universal de troca –, e formando a base para o valor de troca (SILVA, 2011).

Marx (1996, p. 33), ao discutir a teoria do mais-valor, tratou também sobre o conceito de *fetichismo da mercadoria*, o qual decorre do próprio caráter social do trabalho que produz as mercadorias, ou seja, das relações de dominação de quem detém os meios de produção. Assim, o conceito de fetichismo da mercadoria é o “[...] modo pelo qual as formas econômicas do CAPITALISMO ocultam as relações sociais a elas subjacentes, como, por exemplo, quando o capital [...] e não a MAIS-VALIA é tido como fonte de lucro” (BOTTOMORE, 2001, p. 163). A partir deste conceito, Marx buscou desvendar o caráter alienado de um mundo em que as coisas se movem como pessoas e as pessoas são dominadas pelas coisas que elas próprias criam.

Durante o processo de produção, a mercadoria ainda é matéria que o produtor domina e transforma em objeto útil. Uma vez posta à venda no processo de circulação, a situação se inverte: o objeto domina o produtor. O criador perde o controle sobre sua criação e o destino dele passa a depender do movimento das coisas, que assumem poderes enigmáticos. [...] Os homens vivem, então, num mundo de mercadorias, um mundo de fetiches (MARX, 1996, p. 34).

Nesses termos, segundo Silva (2011), a forma de relacionamento dos indivíduos com a mercadoria seria o dinheiro, o qual representaria objetivamente as características dos próprios produtos do trabalho, assumindo formas sociais

inerentes a essas mercadorias, numa relação onde dinheiro e mercadoria formam uma relação social fetichizada. Nas análises de Antunes (2006),

Com o fetiche da mercadoria, do dinheiro e, especialmente, do salário, o mundo real, e não apenas a consciência que os homens (*e mulheres*) tomam deste mundo, é desfigurado e posto de cabeça para baixo. A consciência dos homens (*e mulheres*) não se põe ela própria de cabeça para baixo, ante ao contrário, é o mundo desfigurado e posto de cabeça para baixo pelo fetiche que deforma e inverte a consciência humana [...] é o mundo mágico e enfeitado do mercado, do dinheiro e da produção de mercadorias que enfeitiça e engana o homem (*e a mulher*). A abolição do fetiche pressupõe, por isso, a abolição da produção baseada no capital (ANTUNES, 2006, p. 212).

Assim, no interior da sociedade capitalista, a produção social de mercadorias é contornada pelo viés ideológico que cada vez mais tem mostrado seu caráter nocivo e perverso sobre a vida concreta dos indivíduos, atuando sobre sua forma de pensar e agir. Pode-se depreender então, que a produção ideológica do fetiche da mercadoria, enquanto subproduto da vida social dos indivíduos, consiste na “produção do mesmo”, na “reprodução do capital”, como forma de manutenção da exploração alienada.

Esse processo está intimamente vinculado ao crescente interesse de mercantilização de todos os âmbitos da vida humana. Tudo se transforma em mercadoria, produzida material e socialmente na forma de valor de troca. As ações humanas, nesse sistema, correspondem, elas mesmas, apenas às expectativas e aos interesses do mundo produtivo da mais-valia. O elevado grau de competitividade mercantil, a desregulamentação do Estado tem demonstrado a radicalização da exploração capitalista em nossos dias (SILVA, 2011, p. 129).

Transpondo estas teorizações para o campo educacional, encontra-se similitudes com as formas que convertem os produtos do trabalho humano em mercadorias, as quais a educação superior, como fenômeno social, cultural e fruto da produção humana, constitui numa destas formas. Identifica-se que os programas Fies e Prouni participam do processo de mercadorização da educação, na medida em que se pode constatar o crescente aumento dos lucros dos grandes grupos privados por meio de uma intensa atuação do capital internacional na educação superior brasileira.

Nesta perspectiva de análise, a educação superior é tipificada como mercadoria, uma vez que esta é compreendida como “tudo o que possa ser comprado ou vendido, numa perspectiva de acumulação de capital” (OLIVEIRA, 2009, p. 753).

Ainda sobre a mercadoria, Marx (1996) explicitou mais uma categoria – a do *valor de mercado*, no qual a mercadoria é lançada à venda com um valor individual, e deverá concorrer com as mercadorias congêneres do mesmo setor (MARX, 1996, p. 46).

Nesta categoria marxiana – valor de mercado – identifica-se que o Fies e Prouni contribuem para personificar a educação superior como mercadoria, na medida em que sua constituição jurídico-institucional, com seus sistemas de funcionamento e gestão, a exemplo do Fies, que basicamente consiste em empréstimo aos estudantes, e Prouni, com sistema de renúncia fiscal, tem fomentado a formação de grandes empresas educacionais privadas. Concorrentes entre si, provoca a concentração de riqueza dos grandes conglomerados educacionais em detrimento do empobrecimento dos cofres públicos no Brasil e do endividamento desses estudantes, que podem ter sua graduação financiada em até 100%.

Inicialmente, há a oferta desse serviço por um preço individual por parte de cada empresa educacional. Ocorre que todas as empresas ofertam o mesmo serviço – educação superior, o que as obrigam, necessariamente, estipular valores e serviços variados para estimular a concorrência e a competitividade entre elas. Nesse sentido, há uma concorrência sem medida entre estas empresas educacionais que ofertam a educação superior, ultrapassando os limites da simples relação entre oferta e a procura. Nas palavras de Marx,

O capital se encarna em coisas: instrumentos de produção criados pelo homem. Contudo, no processo de produção capitalista, não é o trabalhador que usa os instrumentos de produção. Ao contrário: os instrumentos de produção — convertidos em capital pela relação social da propriedade privada — é que usam o trabalhador. Dentro da fábrica, o trabalhador se torna um apêndice da máquina e se subordina aos movimentos dela, em obediência a uma finalidade — a do lucro — que lhe é alheia (MARX, 1996, p. 34).

Em analogia com a citação de Marx, observa-se que “máquina” e “educação”, enquanto instrumentos de trabalho e produção humana ocupam a mesma posição: ambas concorrem para o lucro do capitalista. No caso da educação privada, são os pagantes das mensalidades que alimentam o lucro do capitalista.

Azevedo (2015, p. 99) tem chamado este processo de “capitalismo acadêmico” para qualificar a adequação de todas as atividades e funções da universidade à lógica do mercado. Grupos estrangeiros como a *Laureate International*, *Universities/Universidade Anhembi Morumbi*, Kroton/Anhanguera, Educacional Participações S.A., Estácio Participações S.A. e UNIP, têm se apoderado do Tesouro Público em nome da democratização da educação superior.

Azevedo (2015, p. 96) assevera que “[...] há um vigoroso processo de mercadorização, privatização e financeirização no campo da educação superior no Brasil”. O autor pontua que “entre 2011 e 2014, cerca de R\$ 24 bilhões foram destinados a estas empresas a título de financiamento de anuidades escolares” (AZEVEDO, 2015, p. 96). A título de explicação mais detalhada, o autor, fundamentado em Toledo; Saldaña; Burgarelli, destaca que

O grupo Kroton Anhanguera [...] foi a empresa que mais recebeu pagamentos do governo federal em 2014. Doze mantenedoras do grupo receberam juntas mais de R\$ 2 bilhões - o dobro do que a Embraer, que fabrica aviões militares, e a Odebrecht, responsável por dezenas de obras pelo País. Outros grupos também figuram entre os líderes de desembolsos do Tesouro em 2014, como a Estácio (R\$ 683 milhões) e a Unip (R\$ 390 milhões). (TOLEDO; SALDAÑA; BURGARELLI, 2015, p. 96).

No caso do Prouni não é diferente. O Artigo publicado na Gazeta Web em 2014 mostra que “só em 2013, faculdades ganharam R\$ 750 milhões com a isenção de impostos com Prouni” (LIRA, 2014). As faculdades privadas ligadas ao Programa Universidade para Todos (Prouni) deixaram de pagar em impostos cerca de R\$ 750 milhões em 2013.

Em outro artigo publicado na Folha de São Paulo, em 2013, Flávia Foreque (2013) mostra que desde a criação do Programa, em 2005, instituições privadas de educação superior deixaram de pagar 3,97 bilhões em tributos federais. Ao aderirem ao programa do Governo Federal, as instituições ficam isentas do

recolhimento de quatro impostos e contribuições federais (IRPJ, CSLL, PIS, COFINS). Em troca, as faculdades oferecem bolsas de estudo integrais ou parciais a estudantes de baixa renda.

A notícia publicada no site do G1.com – setor Educação, em 24 de janeiro de 2016 com dados disponibilizados pelo MEC, mostra que até 2013 os investimentos feitos no programa ultrapassaram R\$ 4,5 bilhões. Aponta, ainda, que desde a criação do programa, em 2005, o governo deixou de arrecadar das instituições privadas mais de R\$ 8 bilhões. Neste período, 2,5 milhões de bolsas foram ofertadas, sendo que em 2015 havia 1,7 milhão de alunos estudando com as bolsas parciais ou integrais do Prouni (PROUNI..., 2016, p. 1).

Os dados confirmam o processo de mercadorização a qual a educação superior foi submetida. A acumulação financeira resultantes desse processo nas mãos dos empresários do ensino têm provocado grandes desníveis sociais, econômicos e culturais. Esse processo tem separado pobres e ricos, retirando a oportunidade das classes trabalhadoras de terem acesso a uma universidade pública e gratuita, pois são os filhos dessa mesma classe, em sua maioria quem pagam mensalidades nas IES privadas.

Essas grandes empresas educacionais vêm suplantando as menores instituições, gerando consequências alarmantes para o magistério e para a qualidade da formação oferecida. A concentração de capital no setor vem acompanhada da financeirização e do deslocamento das esferas de decisão, que não mais se localizam na direção acadêmica da IES, reduzidas a meros prestadores de contas aos acionistas, ao mercado. A Rede Kroton Educacional S.A é um exemplo. Seu novo modelo pedagógico, ao invés de ser discutido em reunião da comunidade docente e discente, foi discutido na reunião de “prestação de contas ao mercado”, para fechamento do balanço do primeiro trimestre de 2010 e das perspectivas de recuperação econômica do “negócio”, de valorização das ações na Bolsa de Valores. Logo, seu conteúdo pedagógico, passa pela aprovação dos acionistas, onde a questão da qualidade ocupa lugar secundário.

Durante apresentação do seminário intitulado “Lucro e qualidade acadêmica são compatíveis na Educação Superior?”, organizada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), em 2011, o então Presidente da Anhanguera Educacional Antônio Carbonari Netto foi questionado sobre a relação

da compatibilidade entre lucro e a qualidade da educação superior. Em sua resposta, Netto relacionou a qualidade da educação superior privada apenas ao ensino e a satisfação do aluno (cliente) trabalhador.

[...] impor goela abaixo qualidade do século passado para novo modelo de qualidade pra mim é hipocrisia, naquele sentido que todos querem que sejam imitado, que ele é o bom da bola, e ele não é não. O número de titulares, quer dizer, titulados numa instituição, o número de doutores é importante? Claro que é importante, mas não é fundamental para a qualidade. O professor tempo integral? Não é fundamental para a qualidade. Tô falando do aluno que vem buscar seu curso em seu curso noturno, o seu diploma para fazer um *upgrade* na vida. Não estou falando do filho diurno, do jovem que tem condições materiais melhores, que vai ser um pesquisador mais tarde. Não estou falando desse, esse é o pico da curva. É aquele aluno nível A, tempo integral, que alguém paga a escola para ele. Eu tô falando da grande massa de jovens trabalhadores que nós atendemos. Esse aluno, se ele gostasse de pesquisa, ele aprovaria uma assembleia geral na minha instituição e de vocês, e no carnê tava assim 'mensalidade de ensino: tanto', 'mensalidade pró-pesquisa nacional: mais tanto', 'mensalidade para aprimorar professor: mais tanto', ele paga isso? Ele quer pegar um professor já feito. Ele quer pagar, o governo que cuide da pesquisa como política pública e dê dinheiro pra isso. Eu não posso tirar da mensalidade de um jovem trabalhador projetos de pesquisa, qualificação docente, extensão universitária, caríssima, eu não posso fazer isso. Eu tenho que cobrar dele aquilo que ele está disposto a pagar. Então, lucro e qualidade acadêmica podem coexistir, podem coabitar, e eu acho bastante salutar. [...] Agora, é preciso acabar com a teimosia das autoridades educacionais, de achar que qualidade é aquilo que eles acham que seja, né, que eles são virtuosos, né, então isso tá errado. Qualidade é aquilo que os alunos precisam, que os satisfazem (CARBONARI NETTO, 2011).

Este discurso apenas reafirma o que está posto como verdade, refletindo a realidade da maioria das instituições de educação superior privada lucrativa, com pouquíssimo incremento na pesquisa e o foco tão somente no ensino, quase em sua totalidade em nível de graduação sem se preocupar com a pesquisa e a qualidade do ensino. O direito à educação traz intrínseca a noção de qualidade, uma vez que o direito só pode ser considerado em sua totalidade se vier acompanhado da qualidade. Desse modo, a busca pela qualidade do ensino não pode ser relegada, quando estendida a todos, como se fossem incompatíveis. Portanto, contrariando os pseudoargumentos dos empresários do ensino de massa, o estrondoso crescimento dos grandes conglomerados educacionais, a oferta de vagas e o nível de capital cultural de seus alunos-clientes não podem ser justificados face o estabelecimento de níveis baixos de qualidade, determinada pelo mercado em favor do lucro.

Com relação à pesquisa, o caso é ainda mais grave. A retórica proferida pelas grandes empresas educacionais é a de que não há espaço para pesquisa no interior de uma educação superior de massa.

[...] pode-se argumentar que a pesquisa é um luxo com o qual as novas instituições de ES 'de massa' não podem arcar e que em todo caso é supérfluo à tarefa principal de formação da força de trabalho. É verdade que a maior urgência é o aumento do número de matrículas na graduação. Entretanto há fortes argumentos para não se permitir que a pesquisa seja confinada a uns poucos centros de excelência no Brasil, ou que até mesmo seja importada do exterior. Primeiramente, um programa de pesquisa e pós-graduação é benéfico aos alunos, mesmo aqueles não diretamente envolvidos, uma vez que oferece um ambiente de vitalidade intelectual. Em segundo lugar, a concentração da pesquisa nos países ricos significa que os países periféricos como o Brasil tornar-se-ão cada vez mais dependentes, tanto econômica, quanto culturalmente. A falta de pesquisa confina os países periféricos a uma posição de fornecedores de produtos primários e de bens industriais simples, enquanto o núcleo dos países industrializados mantém poder através das patentes científicas e da hegemonia cultural (McCOWAN, 2005).

Há também o fenômeno perverso decorrente deste processo, que são as consequências que a mercantilização da educação superior tem trazido para o corpo docente. Sobre este tema, a literatura tem apresentado que o caminho percorrido tem sido de um modelo de gestão, cujo fim último é o lucro exacerbado (não para o docente, que trabalha muitas vezes com condições precárias e baixíssimos salários), a partir de planos de carreiras incertos e pouquíssimo investimento no tocante ao ensino, pesquisa e extensão.

José Dias Sobrinho (2003) argumenta que

O financiamento privado cria em maior ou menor grau uma subserviência da pesquisa e da formação aos interesses de mercado. É este que passa a determinar as prioridades da pesquisa, o perfil profissional, os tempos da produção e da formação (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 108).

Juliana Guimarães Faria e Mirza Seabra Toschi (2011) discutem sobre a formação docente, afirmando que o processo de mercantilização da educação trouxe reflexos negativos para a qualidade do ensino, entre eles a demissão em massa de professores com maior titulação, operando com uma padronização de práticas pedagógicas baseadas no Sistema de Soluções Educacionais (SSE), em

detrimento de um ensino que busque o desvelamento das reais contradições postas pela sociedade capitalista a partir da exploração do trabalho pelo capital.

Segundo dados da Federação dos Professores de São Paulo (Fapesp), o Grupo Anhanguera demitiu no final do ano de 2011 cerca de 1.500 professores, o que correspondia naquele momento a 34% aproximadamente do corpo docente. No ano seguinte, as demissões migraram do grupo para os estados do Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso, nas quais corresponderam em 20% (KOIKE, 2012).

Nesta perspectiva, a escolarização de massa e, nesse caso, uma educação superior de massa, com baixa qualidade, baixos salários e a cobrança de mensalidades a preços módicos para um número cada vez maior de alunos-clientes, objetivam tão somente uma formação para o mercado de trabalho, cujo foco é uma gestão profissionalizada, a fim de atender as expectativas para formação de uma elite, que ocupa as frações mais altas da sociedade. Desta maneira, as aspirações a uma educação superior centrada na produção acadêmica e cultura crítica encontrariam barreiras intransponíveis diante da divisão funcional existente entre setor público e setor privado face aos objetivos essenciais de natureza empresarial e mercantil que perseguem de modo incontrolável o lucro.

Assim, os objetivos essenciais das instituições de educação superior privadas com fins lucrativos são as ampliações desordenadas de vagas que podem oferecer rápido retorno financeiro.

Isto ocorre às custas de pouca infraestrutura que exigem, por exemplo, os cursos noturnos de graduação, os quais buscam atender minimamente, a partir de mensalidades baixas, os padrões de qualidade exigidos pelo MEC e a satisfação dos alunos pelos cursos oferecidos, com práticas pedagógicas inovadoras e a garantia de avaliação de qualidade dada pelo MEC, no qual entre 1 e 5, a nota 3 é considerada satisfatória para que um curso possa continuar a ser ofertado sem restrições.

No Brasil, o processo que se chama de mercadorização da educação superior ganhou espaço sobretudo a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96), que modificou vários elementos que norteavam a educação nacional, em especial, a regulamentação de normas para a educação superior privada com finalidade de lucro (AZEVEDO, 2015).

Para Carvalho (2013), a regulamentação da entrada do capital financeiro na esfera educacional é questão preocupante e ocupa lugar central na política de expansão da educação superior no Brasil. A autora chama a atenção para o fato de que a “[...] regulamentação do segmento particular lucrativo vem crescendo por meio de fusões e aquisições e com a pulverização do capital na bolsa de valores” (CARVALHO, 2013, p. 773).

Estudiosos das políticas educacionais para a educação superior, como Azevedo (2015) e Sguissardi (2014), pontuam que estes conglomerados empresariais atuam diretamente na organização das políticas em parceria com o Estado. As empresas educacionais privadas são favorecidas pela legislação brasileira e garantem espaço por meio de assessorias e consultorias que atuam no interior do centro de criação dessas políticas. Desta forma, o setor privado é o modelo a ser seguido pelo setor público.

Carvalho (2013, p. 773) colabora nesta discussão destacando o caráter multifacetado da financeirização, oligopolização e internacionalização que permeia a educação superior brasileira. Nas análises da autora, dada as “[...] dificuldades enfrentadas pelo Poder Público em neutralizar o avanço do movimento de concentração (fusões/incorporações/aquisições) e internacionalização do capital no setor” educacional, as instituições privadas exercem grande influência política nas tomadas de decisão e encaminhamentos das políticas públicas educacionais do país.

Nestes termos, de acordo com Vale (2013, p. 127), o formato de expansão de educação superior desenhado na década de 1990 no Brasil teve como base uma “racionalidade que beneficia as empresas educacionais”. A autora salienta que um importante eixo de análise desse processo de expansão educacional estaria no “[...] questionamento das políticas estatais que, como o Prouni e o Fies, [...] permitem e criam algumas das bases cada vez mais importantes para a emergência de gigantes financeiros no setor educacional” (VALE, 2013, p. 127).

Azevedo (2015, p. 2) destaca a medida em que educação superior passou a obedecer a lógica do comércio internacional, secundarizou questões importantes da educação no que se refere “à carência de provisão de um bem público estratégico”.

Isto decorre do fato de a educação ser tratada como um serviço comercializável e ter sua prática corrente nos negócios comerciais, o que segundo Sguissardi (2014, p. 4), “[...] tende a pôr em dúvida a tese da democratização e a afirmar, ao menos como hipótese, a emergência de uma massificação nada ou muito pouco democrática”.

Para Roger Dale (2004), o processo de globalização da educação superior está inserido numa “agenda globalmente estruturada”, fundamentado em acordos internacionais que foram sendo delineados desde os anos 1980, ganhando ênfase a partir dos anos 1990 e que, para além da difusão do conhecimento, objetiva conquistar e ampliar o “espaço mundial” para lugares ainda não explorados e dominados pela lógica de acumulação capitalista.

Esta agenda global é explicitada por Dale (2004) como as mudanças que ocorrem na natureza da economia capitalista mundial como a força impulsionadora da globalização, estabelecendo seus efeitos (nocivos), mesmo que mediados pela política econômica local sobre os sistemas de educação. Nesse raciocínio, o “global” significa as “[...] forças econômicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstroem as relações entre as nações” (DALE, 2004, p. 426).

No tocante à educação em geral e, de modo particular a superior, várias ações têm sido realizadas contra os pilares fundamentais da educação nacional e da autonomia das nações que, em nome de uma Agenda Global Estruturada para a Educação (AGEE) lançam mão de dispositivos político-econômicos (Leis, pareceres, resoluções, acordos) que buscam a organização da economia global.

São conduzidos pela necessidade de manter vivo o sistema capitalista às custas de pressões econômicas exercidas pelos grandes blocos econômicos desenvolvidos sob a noção do interesse nacional próprio, competindo acirradamente “para fazer avançar o conjunto de acordos globais que lhe sejam mais favoráveis” (DALE, 2004, p. 437).

Desta forma, os princípios, as normas, as regras e os procedimentos da política mundial ditados por essas instituições se traduzem no controle mais eficiente e universal do sistema global, atuando de diversas maneiras com vistas à inculcação do estado-nação. Portanto,

[...] ‘a política mundial’ retém, como ‘membros de pleno direito’, regimes perversos e repressivos no sentido de antecipar a possibilidade da sua substituição por regimes menos dóceis à expansão da economia global; e os poderosos estados individuais estão preparados para fazer vista grossa dos abusos sobre os direitos humanos se a chamada de atenção para eles puder eventualmente fazer perder mercados e lucros (DALE, 2004, p. 439).

O interesse do setor privado pela educação e a existência de uma “autoridade privada”, são explicadas por Robertson (2012) quando pontua que as fronteiras entre o público e o privado estão ficando cada vez mais tênues e flexíveis. Ocorre, por um lado, na medida em que o Estado se desapossa das atividades que tradicionalmente são delegados a ele e de interesse público, há um movimento ascendente no tocante ao domínio e poder de decisão em nível local, regional e global coordenado pelos atores econômicos, pelos “*business man*”, e não pela esfera pública e política. Logo, esta “autoridade privada” pode ser traduzida quando alguns poucos indivíduos ou uma instituição têm o maior poder de decisão sobre determinada pasta. Esta ascensão no setor educacional é apontada por Robertson (2012) quando afirma que

[...] o fato de o Estado ceder o poder de tomar decisões (de que maneira enquadrar as bases operacionais e de regulamentação da atividade educacional, por exemplo) para atores econômicos (como corporações educacionais, firmas de consultoria, filantrópicas de risco), ou àqueles que fazem suas apostas e barganhas (como o BM, a IFC), representa uma virada da autoridade da esfera pública para a esfera privada, e do nacional para o supranacional. Isso gera implicações significativas para a educação, para a sociedade e para a democracia (ROBERTSON, 2012, p. 298-299).

Neste sentido, a educação como direito universal, subjetivo e inalienável da condição humana posto pela Constituição Federal de 1988 vai sendo substituída por um serviço que pode ser adquirido no mercado educacional sem a preocupação com a devida qualidade, uma vez que o que importa ao mesmo não é a qualidade e sim a sua expansão desvairada, ilimitada, na incansável busca pelo lucro desmedido. Ademais, o cidadão passa a ser o consumidor, o cliente destes serviços, que deseja, entre outras coisas, custos baixos e a progressiva autonomia para as IES. Daí, a necessidade de realização de reformas nos sistemas de educação superior dos países signatários da OMC.

Nesta linha de raciocínio, a autonomia universitária é traduzida na liberdade que as IES têm de angariar novos recursos financeiros a partir do estabelecimento de parcerias com o setor privado, diversificando, deste modo, suas formas de financiamento. Assim, a autonomia se vê restrita no âmbito da gestão financeira e administrativa, enquanto a autonomia didático-científica fica submetida às “paixões” e aos “interesses” (HIRSCHMAN, 1976) das vantagens econômicas e por uma maior vinculação da educação superior ao mercado empresarial.

Associado à noção de mercado, os processos educacionais são estimulados pelo setor produtivo da sociedade, o qual passa a direcionar de modo contundente os rumos das pesquisas científicas, formando um contingente de recursos humanos amparados numa hegemonia cultural ditada pelo capitalismo, de caráter individual, ancorados em padrões seletistas de competência, competitividade, eficiência e privatização. Como instituição produtora de conhecimento, atualmente considerada como matéria-prima dos processos produtivos, as universidades, entrelaçadas na teia econômica, tendem, no limite, a transformar-se em prestadora de serviços, submetendo-se às regras do mercado, comandadas pelas corporações transnacionais. Deste modo, prioriza-se a visão do estudante como cliente e não a garantia de seus direitos (GOERGEN, 2010).

Outra questão importante é o aumento exagerado de franquias em detrimento do declínio das instituições educacionais públicas que utilizam recursos públicos para financiarem grupos estrangeiros, ou “empresas educacionais” que, em nome da difusão do conhecimento, comercializam a educação superior, submetendo-se aos interesses estratégicos de blocos econômicos independentes às regras do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS).

O impasse sobre o livre comércio, na qual a educação superior está imersa, está longe de ser resolvido. Se por um lado tem-se a questão da responsabilidade social por parte do Estado, por outro, há que se levar em conta a função política inerente à educação superior, especialmente as universidades públicas. Nesta função política repousaria uma antiga trajetória, vinculada às questões de manutenção, consolidação das identidades culturais, associados a uma gama de “compromissos” sociais inalienáveis do ponto de vista da formação humana e progresso das nações, dada em grande parte pela articulação entre educação superior e as expectativas sociais.

Vista sob o ponto de vista econômico, a forma como o tema é tratado pelas autoridades governamentais também é complexa. Na esfera comercial, os governos tendem a ser cada vez mais reguladores, na mesma medida em que necessitam ser competidores, flexíveis e onde o setor de serviços continua em grande expansão. A grande preocupação é de a educação superior pública tornar-se rarefeita para seus principais interessados em virtude do sucateamento a que vem sendo exposta.

As aspirações em se obter uma sociedade mais justa e democrática têm sido abaladas pela incorporação acrítica dos pacotes educacionais postulados pelas agências transnacionais a partir de uma cultura global, mas também, concretamente, pela fragilidade da legislação brasileira em filtrar produtos educativos com qualidade duvidosa, a exemplo da onda de cursos de pós-graduação sem critérios de qualidade.

Cumprir destacar que no contexto da mundialização do capital inseriu-se a partir dos anos 2000 uma nova etapa do processo de mercantilização e de privatização da educação superior no Brasil, onde o segmento privado/mercantil adquiriu novos contornos e novas estruturas, identificadas com a “criação de novas formas de financiamento da iniciativa privada via recursos públicos” (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014).

As novas formas de financiamento estudantil na educação superior não se constituem fenômeno isolado. Vale (2011, p. 36) afirma que estas mudanças que ocorrem na estrutura e gestão do financiamento da educação superior privada estão intrinsecamente relacionadas com o “movimento do capital, repleto de mediações, em termos de apropriação do fundo público”.

Behring e Boschetti (2008), seguindo a reflexão de Francisco de Oliveira sobre o fundo público, explica que

O fundo público sofre pressões e funciona como um elemento para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual pela repartição do financiamento público. Dessa forma, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução, por meio de políticas de subsídios econômicos, de

participação no mercado financeiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2008. p. 174).

A autora destaca que o “movimento do capital” ocorre na educação superior pública por meio de “formas de financiamento indutoras de produção de conhecimento”, bem como de “mudanças na legislação para favorecer a ingerência do setor privado (Parcerias Público-Privadas – PPP.)” (VALE, 2011, p. 36).

Destaca-se então nestas parcerias do setor privado com o setor público o Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e Programa Universidade para Todos (Prouni), políticas públicas que direcionam recursos do orçamento público para o setor privado. Neste contexto, trata-se então de “formas de tradução da educação em mercadoria – conhecimento ou negócio educacional”, com nítida indução à mercadorização da educação superior e incentivo à expansão do setor privado (VALE, 2011).

Nesta perspectiva, as novas formas de financiamento se traduzem, no caso do Prouni, em políticas de renúncia fiscal às IES privadas, utilizando recursos financeiros do setor público e, com o Fies, na modalidade de empréstimos do fundo público às instituições privado-mercantis, estabelecendo uma relação intrínseca e contraditória entre o Estado e o capital financeiro no setor educacional.

Ainda que possibilite a expansão e o acesso à educação superior por meio de concessão de bolsas de estudo e empréstimos com redução de juros aos estudantes, na mesma medida atende e favorece os interesses do capital financeiro que integra os grandes grupos educacionais.

Trata-se portanto, de uma forma de financiamento que contribui para o crescimento das instituições privado-lucrativas, favorecendo a acumulação de fortunas de investidores nacionais e internacionais, (proprietários dos grandes grupos educacionais). Isso ocorre com o estrondoso aumento de seus lucros, seja por meio de renúncias fiscais, no caso do Prouni ou emissão de títulos emitidos pela União às IES que participam do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.

8.5 NOVAS IDEIAS, ANTIGAS RAÍZES: OS CONCEITOS DE EXPANSÃO E PRIVATIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR CONTEMPORÂNEA

Nesta quarta e última categorias de análise, discutir-se-á os conceitos de expansão e privatização e suas implicações na educação superior.

Destaca-se que estes conceitos, bem como seus desdobramentos na educação superior serão discutidos não desvinculados das determinações conjunturais e estruturais da sociedade, nas quais passaram por um forte processo de reestruturação produtiva, política e econômica, reconfigurando as fronteiras entre o público e o privado.

Igualmente para esta análise a educação será tratada como produção humana e como prática social contraditória, com fins e objetivos antagônicos que por isso mesmo estão situadas num campo de forças e disputas hegemônicas no interior de projetos político-econômicos constituídos de historicidade e permeados pelas condições sociais e políticas de cada momento histórico.

Segundo o Dicionário Online de Língua Portuguesa (2017), “Expansão”, significa: “Ampliação; ação de aumentar, de alargar, de ampliar algo: expansão territorial, comercial, econômica.”

O outro conceito trazido para análise é o de privatização, que, segundo o Dicionário de Economia, privatização significa “Aquisição ou incorporação de uma companhia ou empresa pública por uma empresa privada” (SANDRONI, 1999, p. 495).

Inicia-se esta análise trazendo alguns apontamentos históricos sobre a educação superior privada no Brasil, elemento que ajudará a compreender as mudanças pelas quais esse nível de ensino passou ao longo do século XX, bem como as novas configurações que se apresentam na atualidade.

Desde o início de seu desenvolvimento, no final do século XIX, a educação superior é aberta ao setor privado, tornando-se um dado predominante no subsistema de educação superior a partir da Ditadura Militar (1964-1984). Esta constatação parte da análise realizada por estudiosos – como Beisiegel (1964), Cunha (1975, 1988), Cury (1992), Davies (2000), Oliven (1993), Romanelli (2001), Sampaio (2000), Sguissardi (2010), – que analisam o processo de expansão da

educação superior a partir de seus entrelaçamentos com o setor privado. A tabela 12 mostra a evolução desta expansão nas décadas de 70-80.

Tabela 12 – Expansão de matrículas em cursos de graduação presencial no Brasil (1970-1984)

Ano	Total	Públicas					Privadas	
		Fed.	Est.	Mun.	Total	%	Total	%
1970	425.478	-	-	-	210.613	49,5	214.865	50,5
1971	561.397	-	-	-	252.263	44,9	309.134	55,1
1972	688.382	-	-	-	278.411	40,4	409.971	59,6
1973	772.800	-	-	-	300.079	38,8	472.721	61,2
1974	937.593	-	-	-	341.028	36,4	596.565	63,6
1975	1.072.548	-	-	-	410.22	38,2	662.323	61,8
1976	1.096.727	-	-	-	404.563	36,9	692.164	63,1
1977	1.159.046	-	-	-	409.479	35,3	749.567	64,7
1978	1.225.557	-	-	-	452.353	36,9	773.204	63,1
1979	1.311.799	-	-	-	462.303	35,2	849.196	64,8
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	492.232	35,7	885.054	64,3
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	535.810	38,6	850.982	61,4
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.934	548.388	39,0	859.599	61,0
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	576.689	40,1	862.303	59,9
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	571.879	40,9	827.660	59,1

Fonte: INEP (2006, p. 42)

Davies (2000) afirma que em razão do Estado atender uma demanda cada vez mais crescente por educação pública, desde os anos 1930 a presença do setor privado no desenvolvimento da educação superior foi bastante intensa, com participação nunca inferior a 40%, quando da realização do primeiro censo.

A principal característica que se nota no período de 1933 a 1965 é a consolidação do setor privado e seu contínuo crescimento. Nesse período, a relação entre os setores público e privado permaneceu praticamente estável, embora com predomínio do setor público. Beisiegel (1964) relata que na segunda metade da década de 1950, 57% das matrículas do ensino secundário estavam concentradas no setor privado. Dada a demanda por ensino público que crescia cada vez mais, inclusive no nível secundário, houve certa inflexão no movimento das escolas particulares, o que permitiu que em 1961 tivesse apenas 47% das matrículas. Ao contrário do setor público, este avançara de 41% para 51% nos respectivos anos (BEISIEGEL, 1964, p. 130-132). No início do governo militar, em

1965, o setor privado anuncia um crescimento mais vigoroso que o setor público que, já em 1970 ultrapassava o público em número de matrículas.

Sobre a crescente demanda pelo Estado no atendimento do ensino secundário, Cunha (1975) faz um esclarecimento muito pertinente sobre as causas e os efeitos da expansão da educação superior no Brasil nesse período, sobretudo do papel contraditório que o Estado desempenhou em resposta à demanda dos concluintes do nível secundário que pleiteavam o terceiro grau:

[...] ela foi atendida tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, com o benefício deste e, talvez, para alívio daquele [...] é possível que o Estado tenha sido 'benevolente' para com as escolas particulares de baixa qualidade devido ao 'alívio' que elas traziam para pressão da demanda que incidia sempre sobre ele. Esse crescimento da demanda de ensino superior atraiu capitais aplicados no ensino médio, em situação de taxas decrescentes de lucro, devido à própria expansão da oferta de ensino público nesse nível. Foi por isso que os colégios privados se transformaram em faculdades (CUNHA, 1975, p. 55).

Em outras palavras, conforme o Estado foi ampliando seu atendimento na rede pública, especialmente no ensino secundário, ocorreu também outro fenômeno: o deslocamento do setor privado para a educação superior como resultante das quedas do lucro no "mercado" do ensino secundário, o qual passou a ser atendido de modo mais contundente pelo Estado, deixando, dessa forma, de ser atrativo ou interessante para o setor privado (BEISIEGEL, 1964).

Segundo Cunha (1988), no final da década de 1960, o setor privado tornou-se majoritário, mesmo assim a demanda por formação superior crescia em ritmo superior ao da oferta.

Dados de Oliven (1993) mostram que em 1960 havia 93.000 universitários, número que saltou para 425 mil em 1970 e atingindo 1 milhão de alunos em 1977 (OLIVEN, 1993, p. 75). Sabendo que a maior parte das instituições isoladas é particular, verificou-se que foi a iniciativa privada a maior responsável pelo significativo aumento da oferta da educação superior neste período.

Por outro lado, Cunha (1988) informa que em 1960 havia 28.728 estudantes excedentes que, mesmo aprovados no exame vestibular nas universidades públicas, não ingressaram na educação superior por falta de vagas. Em 1964, o total de matrículas na rede pública era de 61,6%, em 1984 foi de apenas de 40,9%.

Já o ensino privado contava com 38,44% de matrículas em 1964 contra 59,1% em 1984.

Dado o fato de o Estado não conseguir atender uma demanda por vagas em universidades públicas, há uma expansão da educação superior privada, ocorrida sobretudo a partir de 1968. Ghiraldelli Junior (1992, p. 171), ao discutir a democratização da educação, ressalta que a ditadura militar estimulou o setor privado no atendimento da educação superior, incentivando à privatização. Mesmo a ditadura militar expressando a ideia de democratização da educação superior, sabe-se que não solucionou o problema da oferta de vagas. Mais de vinte anos depois da ditadura, credita-se ainda a privatização da educação como a forma de democratização do acesso.

Em decorrência dos problemas trazidos pela falta de vagas, o Decreto 68.908, de 13 de julho de 1971, instituiu o vestibular classificatório como estratégia de contenção ao acesso à educação superior. A substituição do termo “aprovado” pelo termo “classificado” até o número das vagas definidas, em ordem decrescente de notas, desobrigava o Estado ter que “acolher” todos que tivessem passado no vestibular.

É interessante analisar que a problemática da falta de vagas foi uma questão que efetivamente o governo não quis enfrentar, se assim o fizesse, teria de tomar um rumo oposto às políticas econômicas que dominavam o país – nacional desenvolvimentista – com grandes investimentos em áreas consideradas estratégicas. Mas, como assinala Otaíza Romanelli (2001),

[...] como o governo assumiu o papel acumulador de capital para promover a expansão econômica, essa fase vai caracterizar-se por uma expansão do ensino que, embora grande, teve de ser contida dentro de certos limites, a fim de não comprometer a política econômica adotada. Daí por que a oferta, apesar de ter crescido, ficou aquém da demanda (ROMANELLI, 2001, p. 196-197).

De acordo com Queiroz (2013), na década de 1960, o setor privado era responsável por 41,4% das matrículas e, no início da década de 1980, absorvia 64,3%. No período 1964-1980, o número total de matrículas no ensino superior passou de cerca de 200.000 para 1,4 milhão, sendo as décadas de 1970 e 1980 as

que apresentaram maiores taxas de crescimento. A tabela 13 mostra a evolução do número de matrículas no setor privado.

Tabela 13 – Evolução dos números de matrícula em estabelecimentos públicos e privados na educação superior brasileira (1933-2010)

ANO	PÚBLICO		PRIVADO*		
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	TOTAL
1933	18.986	56,3%	14.737	43,7%	33.723
1945	21.307	51,6%	19.968	48,4%	41.275
1960	59.624	58,6%	42.067	41,4%	101.691
1970	210.613	49,5%	214.865	50,5%	425.478
1980	492.232	35,7%	885.054	64,3%	1.377.286
1990	578.625	37,6%	961.455	62,4%	1.540.080
2000	887.026	33,0%	1.807.219	67,0%	2.694.245
2001	944.584	31,1%	2.091.529	68,9%	3.036.113
2002	1.085.977	30,8%	2.434.650	69,2%	3.520.627
2003	1.176.174	29,9%	2.760.759	70,1%	3.936.933
2004	1.214.317	28,8%	3.009.027	71,2%	4.223.344
2005	1.246.704	27,3%	3.321.094	72,7%	4.567.798
2006	1.251.365	25,6%	3.632.487	74,4%	4.883.852
2007	1.335.177	25,4%	3.914.970	74,6%	5.250.147
2008	1.552.953	26,7%	4.255.064	73,3%	5.808.017
2009	1.523.864	25,6%	4.430.157	74,4%	5.954.021
2010	1.643.298	25,8%	4.736.001	74,2%	6.379.299

*O setor privado teve contínuo crescimento até 1980, diminuindo (muito pouco) entre os anos de 1985 e 1995. Uma nova expansão do setor privado será alcançada na gestão de FHC, na qual se manterá até o ano de 2008, durante o governo Lula, ainda que em ritmo menor.

Fonte: Queiroz (2013).

Tabela 14 – Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro, por período de crescimento (1933-2008)

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Número	%	Número
1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1965	182.696	56,2	142.386	43,8	352.096
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
1995	700.540	39,8	1.059.163	60,2	1.759.703
2002	1.014.540	29,5	2.422.194	70,5	3.436.734
2008	1.273.965	25,1	3.806.091	74,9	5.080.056

Fonte: Durham (2010).

A crise político-econômica instaurada na década de 1990 afetou também a educação superior. As contribuições interpretativas de Oliven (1993), traduz de modo sucinto a situação vivida naquele período histórico no que tange à questão do acesso à educação superior.

[...] a fim de resolver o dilema da demanda por mais vagas na universidade, que excedia de longe o número de pessoal altamente qualificado requerido pelos setores modernos da economia, o governo incentivou o divórcio entre a expansão qualitativa – que se fez pela implantação dos programas de pós-graduação – e a meramente quantitativa, resultante da disseminação de faculdades isoladas, mantidas predominantemente pelo setor privado (OLIVEN, 1993, p. 75).

A década de 1980 foi considerada como a “década perdida”, dado o elevado endividamento externo do país e pelo futuro incerto criado pelos altos índices de inflação, fato que repercutiu diretamente na educação superior. Porém, com a abertura comercial na década de 1990 e, sobretudo com a estabilização econômica em 1994, a demanda pela educação superior cresceu consideravelmente. Diante desse cenário, o setor privado deu uma alavancada se comparado com os números de 1985, no qual as instituições de educação superior somavam 72,9% e detinham 810.929 alunos matriculados. Em 2010, a participação de instituições de educação superior no mercado era de 73,2%, responsabilizando-se por 3.987.424 alunos matriculados na graduação (QUEIROZ, 2013).

O favorecimento a instituições particulares com recursos públicos foi mantido na Constituição de 1988. No Artigo 209 o princípio desta parceria é ressaltado, desde que observadas as condições de respeito às normas gerais da Educação Nacional, bem como a autorização e a avaliação pelo Poder Público. A finalidade de obtenção de lucro, que subjaz a ideia de exploração comercial dessa atividade, sempre esteve presente, ainda que de modo implícito.

Esta explicitação aparecerá somente dez anos depois, com o Decreto n. 2.207 de 15 de abril de 1997. Nesse Decreto e na legislação que se lhe seguiu, as instituições privadas foram classificadas como “particulares”, com ou sem fins lucrativos, confessionais ou comunitárias (SAMPAIO, 2000).

Diante dessas evidências, seria um equívoco achar que o Estado em algum momento tenha se retirado da educação superior e tenha propiciado sua

privatização. Ao contrário, a parceria entre setor público e privado sempre existiu numa relação de complementaridade.

Os pesquisadores aqui referidos, que tratam desta questão, afirmam que por mais de um século os setores público e privado desempenharam papéis complementares: de um lado, o setor público, dado suas dimensões financeiras bastante reduzidas e o estabelecimento do vestibular como via de seleção ao terceiro grau, comumente concorrido e rigoroso. Tradicionalmente acolhe uma pequena parcela de estudantes, academicamente mais bem preparada, mesmo que seja nos cursos de menor procura ou que ofereçam formação para profissões desprivilegiadas socialmente, a exemplo das licenciaturas e, por isso, possa enfrentar grande concorrência de estudantes egressos dos estratos sociais mais baixos da pirâmide social. Por outro lado, o setor privado possui características heterogêneas. Pouquíssimas instituições, na grande maioria confessionais ou fundações, contêm ilhas de excelência acadêmica e acolhem alunos da elite econômica e social.

Mas ambos os casos são exceção. O que alimenta o setor privado são as instituições com padrões de qualidade “duvidosa” e longe dos padrões alcançados pelas instituições públicas, e tem como “clientes” os excluídos destas. Numa contradição largamente conhecida, são os estudantes mais pobres, egressos das escolas públicas, que se submetem a pagar mensalidades nas instituições privadas.

Nesta relação de complementaridade e antagonismo, caberá à iniciativa privada, inclusive com a aquiescência e favorecimento da legislação atender o *mass private sector* (SAMPAIO, 2000), ou demanda de massa. Para esta autora, demanda de massa quer dizer que atende dinamicamente a uma demanda emergente e crescente, heterogênea e pouco qualificada academicamente, que possui expectativas muito distantes da ideia de uma carreira ligada às profissões liberais ou às aspirações de excelência acadêmica. Significa, também, a ampliação da função que tradicionalmente era atribuída às universidades públicas, qual seja garantir o desenvolvimento científico e tecnológico, tendo em vista que a educação superior passou a ser vista como um “elevador social” no que se refere à inclusão social, à redução das desigualdades regionais, étnicas, bem como à geração de emprego, renda e mobilidade social.

A evolução histórica, política e social trazida pelos autores sobre a educação superior mostra que há um predomínio numérico do setor privado em detrimento da educação pública. Este predomínio se deve a dois fatores: o primeiro, os intercâmbios da iniciativa privada com o Estado e sua relação direta com o mercado; segundo, todas as políticas públicas para a educação superior adotadas na época continham a orientação de preservação das universidades públicas da massificação, confirmando sua vocação para o papel de conciliar ensino e pesquisa, elemento já previsto na Reforma de 1968 e posteriormente ratificada pela Constituição Federal de 1988, confirmando historicamente sua elitização.

As condições históricas que propiciaram essa elitização são complexas e processuais, e fogem ao escopo desta pesquisa, no entanto, é possível afirmar que as pressões sociais em prol da ampliação da cobertura da educação superior se manifestaram especialmente a partir do final da década de 1950.

Impulsionados pelos processos de urbanização e industrialização, o governo, as universidades e o setor privado, tão antigo no Brasil quanto o setor público, já possuíam suas conexões de atuação consolidadas o suficiente para que as escolhas feitas pelos diferentes atores fossem realizadas sem grandes conflitos, de modo a não abalar demasiado as estruturas de cada setor.

Nas análises de Gomes e Moraes (2012),

[...] por longo período, o crescimento do sistema não constituiu preocupação efetiva das autoridades responsáveis pela formulação e implementação das políticas de educação superior. As taxas de crescimento foram, digamos, vegetativas e tão inexpressivas por tão longo período que a expansão do sistema basicamente foi condicionada pelo discurso dominante de que a universidade era privilégio e, como tal, sua relação com a esfera econômica era plenamente ajustada a promover os interesses das elites dominantes (GOMES; MORAES, 2012, p. 186).

A implementação de políticas públicas que buscavam preservar as universidades públicas do processo de massificação vinha de governos autoritários que administraram o Brasil nas décadas de 1960, 1970 e 1980, os quais comungavam das ideias predominantes das elites universitárias acerca do papel e do modelo necessário de universidade pública para o país.

Para esta elite universitária, o grande problema se concentrava na questão da qualidade do ensino e da pesquisa e não com a amplitude de cobertura da

educação superior. A ideia de expansão da cobertura esteve presente nas palavras de ordem adotadas e repetidas pelos movimentos estudantis dos últimos tempos: “universidade pública, gratuita e de qualidade”. Durante muitas décadas, nunca se viu ser acrescentado nesses slogans “universidade para todos” ou “universidade inclusiva”. Isto é resultado de um pensamento que sempre perpassou as universidades públicas pensada enquanto instituição e, portanto, do atendimento da demanda de massa como elemento que extrapola suas competências.

Isto porque tal problemática é pensada, via de regra, como responsabilidade do governo ou do Estado e que este, no cumprimento de suas funções, poderia ou deveria ampliar a destinação de recursos para as universidades. Ocorre que, dada a realidade dessas universidades, a avaliação que se viu e os clamores que se ouviram por décadas, foram o de escassez tanto de materiais como de recursos humanos. Ou seja, a luta por maiores investimentos públicos tinha como destino tão somente a manutenção de um nível de excelência, ou pelo menos tentar chegar a ele, mantido igualmente, o número de alunos já existentes dentro do sistema.

No caso das universidades federais, o problema foi maior no sentido delas terem colaborado, ainda que em menor proporção, para sua elitização, uma vez que seu modelo de organização e funcionamento interno raramente ter sido discutido. Isso porque, qualquer tentativa de mudança que implicasse no aumento do número de vagas dava a entender queda em sua qualidade e, por consequência uma ofensiva ao seu nobre modelo.

No que tange ao Estado, outra peça fundamental deste jogo, pode-se dizer que na década de 1960, sob as orientações do Regime Militar, o audacioso projeto de desenvolvimento nacional exigia que houvesse instituições de educação superior de ponta, com pesquisa de nível internacional. Em 1968, o Congresso Nacional aprovou a Lei da Reforma Universitária (Lei 5.540/68 – dirigida às instituições federais), na qual foram criados os departamentos, o sistema de créditos, o vestibular classificatório, como também estabelecendo a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva dos professores, valorizando a titulação e produção acadêmica (CHAUÍ, 2001).

Além disso, esses documentos revelavam uma preocupação com a falta de disciplina e autoridade na universidade, vistas como locais de “subversão”, sob a

alegação de que essa representaria a possibilidade de ensinar conteúdos prejudiciais à ordem social e à democracia, refutando, então, a ideia de autonomia universitária. Por esta razão não era interessante ao Regime Militar querer ampliar de modo significativo suas vagas nas universidades públicas, apesar da existência de uma grande demanda reprimida por educação superior (CHAUÍ, 2001).

Diante deste cenário, o suprimento dessa demanda foi atendida com a aquiescência do governo, pela iniciativa privada e por meio da criação de várias faculdades isoladas, o que culminou, em 1980 com 86% dos alunos do terceiro grau matriculados em faculdades privadas. Para a ideologia do Regime autoritário, a expansão do setor privado por meio das faculdades isoladas representaria a pulverização dos centros e desmobilização política e ideológica dos estudantes (CHAUÍ, 2001).

Posteriormente, com a crise de financiamento do Estado e, mais recentemente, o congelamento do setor público feito por FHC sob o pretexto de que este seria ineficiente e perdulário, igualando no discurso as universidades às empresas estatais, o setor público foi mantido sob dimensões ínfimas, diante da real necessidade social existente, bem como de todo o sistema educacional.

Finalmente, os interesses do setor privado já estavam de tal modo calcificados no aparelho do Estado, muito antes dos anos 1960, cenário que não mudou até então, ao contrário, essas relações de dependência nunca estiveram tão consolidadas. Outra questão é que seus protagonistas representam um apoio político muito importante para qualquer governo, por isso, a aquiescência de um certo *laissez-faire*, faz parte do jogo. Ademais, a eficiência e a rapidez com que a iniciativa privada atende às demandas cada vez mais crescentes por educação superior, faz com que esta aplaine caminhos e suavize pressões sociais indesejáveis (SAMPAIO, 2011).

Desse modo, a confluência de políticas públicas com tendência elitista para as universidades públicas e a persistência no consentimento para o setor privado, alinhadas à sua predominância econômica e social, teriam resultado no atual formato do sistema. Porém, não se trata aqui de mera confluência. Tem-se também um vetor e, como afirma Sampaio (2000), se podemos subestimar as táticas internas de crescimento do setor privado como um meio explicativo para o seu desenvolvimento ou mesmo seu protagonismo no sistema.

Ora, se o foco de estudo são os últimos vinte e cinco anos (1990-2015), deve-se olhar para o passado e notar que, em tese, trata-se de uma parceria tão antiga quanto a República. Reduzir, portanto, seu crescimento recente a mero resultado direto das políticas públicas do período em questão é trilhar um caminho demasiado estreito porque perde de vista uma tendência secular (SAMPAIO, 2000).

Posto isto, argumentamos que discutir o setor privado como coprotagonista de seu crescimento, a partir de seu modo interno de funcionamento, ajuda a compreender não apenas a formação de um sistema de educação superior que, dadas as suas configurações institucionais, curriculares e legais, é responsável por incluir milhões de pessoas neste sistema. Mas, também, compreendê-lo como elemento indutor de políticas de lobby, isto é, a pressão que o setor privado exerce sobre a setor público no atendimento de seus interesses.

Por isso, não se pode deixar de analisar criticamente a forma como seu elitismo foi naturalizado pelas universidades públicas estaduais e federais ao longo dos tempos, resultado de políticas públicas implementadas por governos com interesses particulares, sensíveis às manobras dos “empresários do ensino” e sedentos por lucro a qualquer custo.

Nestes termos, busca-se discutir o conceito de privatização, inerente ao setor privado, não como algo em si mesmo, peça única de um tabuleiro, mas como elemento que possui mais de um interlocutor, pois, para além do Estado, oferece um marco jurídico constitucional que favorece seu desenvolvimento. É necessário que se considere como um ator econômico e, como tal, mantém relação direta com o mercado, sem o qual simplesmente não consegue sobreviver.

Nesta perspectiva, tem-se que considerar suas estratégias de desenvolvimento diante destes dois interlocutores que lhe dão vida e conformam seu *modus operandi*. De um lado, o mercado competitivo buscando ficar com a maior parte da cobertura deste nível de ensino. De outro, o Estado, aqui compreendido em sentido amplo, envolvendo não só o Executivo, por meio do MEC e suas secretarias e autarquias, como também o Legislativo e o Judiciário, ao aprovar o arcabouço jurídico-legal.

Nesta categoria de análise, procura-se situar o terreno sobre o qual estão assentados os conceitos de expansão e privatização. Retomando o conceito de expansão mencionado no início desta seção, observa-se que os documentos

extraídos da legislação educacional endossam e afirmam, que por meio das políticas Fies, Prouni e Reuni, estariam promovendo a expansão e ampliação deste nível de ensino (BRASIL, 2014a).

Assim, considerando os dados estatísticos (gráficos, tabelas), trazidos ao longo desta pesquisa, que mostram a prevalência da privatização da educação superior, pode-se concluir que o atual panorama no qual se encontra a educação superior, pode ser tipificada como expansão da mercadorização ou de sua financeirização, sendo o setor privado o responsável pelas suas distintas características.

No caso dos três programas analisados (Fies, Prouni e Reuni), considera-se que a expansão ocorrida no período analisado concorreu para o processo de democratização da educação superior. Todavia, não se pode preterir a crítica para o modo como esta expansão ocorre às custas dos recursos do fundo público, que destituem pouco a pouco a universidade pública de seu caráter público, eminentemente público. Ademais, alteram-se os mecanismos de acesso por novas formas de financiamento, mas as relações econômicas e sociais que selecionam os estudantes continuam as mesmas.

Portanto, para a universidade pública, ainda continua o desafio de rever criticamente os paradigmas políticos, econômicos e ideológicos que tem mantido seu status de elitização. Pretende-se uma universidade com uma dimensão profundamente pública, desvinculada à lógica mercantilista a qual está inserida, mas com o conhecimento crítico, enquanto mediador da cidadania e da democracia, um ensino capaz de desvelar as contradições posta pela sociedade, capaz de contribuir para a transformação social.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a complexidade do tema discutido nesta pesquisa – Políticas de expansão da educação superior no Brasil – as considerações finais a seguir não têm a pretensão de esgotar todas as suas possibilidades interpretativas, a considerar os diversos atores sociais que compõem este cenário. Antes, apontar questões que merecem ser aprofundadas e consideradas para pesquisas futuras.

Neste sentido, as considerações aqui explicitadas buscam a retomada dos objetivos propostos no início desta tese, discutir os indicativos de expansão, democratização e mercadorização deste nível de ensino e apontar limitações no desenvolvimento desta pesquisa.

O objetivo geral desta pesquisa foi o de analisar as políticas de expansão da educação superior (Fies, Prouni e Reuni) no período de (1990-2015), tendo como referência a reforma do Estado brasileiro, sua relação com o setor privado-mercantil e a formação de um mercado educacional lucrativo, a fim de identificar as implicações dessa expansão para o processo de democratização desse nível de ensino.

A pesquisa apontou que o conjunto de reformas políticas e econômicas ocorridas em esfera global a partir da década de 1970 culminou na inserção dos países periféricos, entre eles o Brasil, numa economia capitalista dependente, processo acirrado a partir da década de 1990 em diante. As reformas neoliberais ocorridas neste período foram a saída mais comum que a burguesia internacional encontrou para o enfrentamento da crise estrutural do capital daquele período.

Impulsionou mudanças na divisão internacional do trabalho e na esfera produtiva, exigindo-se a reformulação do papel do Estado e das instituições a ele relacionadas, especialmente a universidade, estabelecendo novas formas de relacionamento e parcerias, inclusive com o capital privado. No governo de Fernando Henrique Cardoso esta política encontrou uma nova dinâmica, não de mudança ou ruptura, mas um projeto hegemônico ancorado nos acordos e nas alianças que a burguesia brasileira vai estabelecer a fim de manter e defender seus privilégios e interesses econômicos e políticos.

Entre as diretrizes da reforma estava a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e o pagamento da dívida interna. A educação pública, em especial a educação superior, foi vista como motor do crescimento econômico e não ficou de fora dos ajustes implementados pelos governos, sofrendo grandes modificações na legislação e adequando-se às transformações do capital.

Assim, a reforma implementada durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) teve como base as orientações do BM e FMI para o reordenamento do Estado no sentido de superar a crise e renovar sua capacidade de regulação e retorno à governança.

Esse processo provocou mudanças significativas no perfil e na gestão da educação superior, especialmente com as reformulações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/96, que fundamentou todas as mudanças necessárias para o financiamento da educação superior, inclusive a autorização para exploração de atividade lucrativa pelo setor privado no campo educacional.

Deste modo, o formato que os programas federais Fies, Prouni e Reuni adquiriram nesse contexto está em harmonia com o novo projeto de sociabilidade do capital, cujo traço principal é a intensa retração do Estado na esfera social, com implicações decisivas no financiamento e oferta das políticas educacionais. Além do mais, esse período foi intensamente marcado pela mundialização do capital financeiro e a abertura de novas formas de capital, dentre elas, o ensino superior.

No contexto das reformas neoliberais que balizaram a década de 1990, a orientação da Nova Gestão Pública impôs novas formas de financiamento da educação superior que, sob as coordenadas das organizações internacionais, orientou que esse nível de ensino, dado seu alto custo para o Estado, deveria ser custeado pelo próprio estudante e por suas famílias.

Dessa forma, em se tratando das políticas de financiamento, seja por meio de financiamento estudantil – Fies – ou renúncia fiscal – Prouni –, a pesquisa mostrou que há forte incentivo por parte destes organismos (BM, FMI, OMC) em selecionar e reprimir os gastos públicos com educação superior pública e uma clara defesa para a sua privatização e mercantilização. Angel Gurria, secretário geral da OECD, na Conferência de Ministros de Educação em 2006 na Grécia, confirmou

esses atributos, afirmando que “A educação é hoje uma mercadoria negociável. Tornou-se exportável, portátil e negociável” (OLIVEIRA, 2009, p. 740).

Nesta perspectiva, a educação superior é concebida como um bem comercializável, capaz de gerar as condições para a formação de um mercado educacional altamente lucrativo, incentivando a criação e a expansão de grupos educacionais estrangeiros que se apoderam dos recursos públicos disponibilizados pela legislação brasileira. Assim, o direito à educação como bem público, subjetivo, garantido pela Constituição Federal de 1988, está condicionado aos determinantes do capital, à maximização do lucro, persistindo ainda no sistema educacional brasileiro a forte tendência em transpor a lógica de mercado para o campo educacional, em que se objetiva uma educação como uma mercadoria, como um serviço e não um direito.

No que refere à expansão das IES durante o governo FHC, em comparação com o setor público, os dados trazidos nesta pesquisa indicam o forte processo de privatização deste nível de ensino e redução das IES públicas. Durante seu governo foram criadas 758 novas instituições de educação superior privada, passando de 684, em 1995, para 1.442, em 2002, um aumento de 200%. Ao contrário das instituições de educação superior privada, as públicas passaram de 210, em 1995, para 195, em 2002, sofrendo redução de 15 instituições.

Nesse período, o número de alunos matriculados no ensino superior privado também aumentou, passando de 1.059.163, em 1995, para 2.248.258, em 2002, um aumento de quase 230%. Os alunos das universidades públicas tiveram um crescimento muito menor em relação às instituições privadas, passando de 700.540 em 1995 para 1.051.655 em 2002 (GENTILI, OLIVEIRA, 2013, p. 256).

Outro aspecto que constata a privatização da educação superior destacado nesta pesquisa são as Parcerias Público Privadas, as quais incluem os programas Fies e Prouni. Regulamentado por Lei, as PPPs permitem que recursos do fundo público sejam transferidos às IES privadas, sob a denominação de financiamento estudantil ou renúncia fiscal.

Durante o percurso da pesquisa foi possível constatar o aumento no número de matrículas nas IES que atendem o Fies. O Relatório de Gestão do Fies (2015) aponta que no ano de 2011, cerca de 153 mil novos estudantes foram beneficiados,

representando um crescimento de 102% em contratações quando comparado a 2010. Em 2012, o crescimento chegou a 140% com relação a 2011 (BRASIL, 2015).

Em 2013, das 5.373.450 matrículas realizadas em cursos de graduação das instituições privadas, 1.168.198 eram atendidos pelo Fies. De aproximadamente 5,3 milhões de estudantes matriculados em instituições de ensino privados em 2013, os aproximadamente 1,9 milhão de estudantes com contrato de financiamento pelo Fies representam 35% desse contingente (BRASIL, 2015)

Em 2014, houve 732.243 alunos beneficiados para os cursos de graduação em instituições de educação superior pertencentes a 1.290 entidades mantenedoras com adesão ao Fies (BRASIL, 2014). No período de 2010 até junho de 2015, somaram 2,1 milhões de contratos do Fies.

Pode-se observar o quanto a articulação do Fies com o Prouni colaborou na distribuição dos recursos favorecendo os empresários do ensino. A exigência de um fundo garantidor sobre o risco de inadimplência dos estudantes do Fies pelas IES privadas ampliou as “possibilidades de destinar recursos públicos diretos e indiretos às IES privadas” (QUEIROZ, 2015, p. 47).

Outro dado importante a ser destacado nesta pesquisa são os benefícios financeiros e creditícios, os quais são os desembolsos realizados pelo governo com o Fundo de Financiamento. Em 2015, o governo federal teve um gasto com o Fies no valor de R\$ 6.655.221.000.

No que diz respeito ao orçamento disponibilizado pelo MEC para o Fies, os números são ainda mais exorbitantes: Em 2015, o governo federal desembolsou uma quantia de R\$ 16.589.786,31 e em 2016 R\$ 18.705.006.359 (BRASIL, 2015b, 2016).

Esses números revelaram o volume exacerbado de recursos financeiros disponibilizados no orçamento do MEC que são transferidos para a manutenção do Fies, e trazem reflexões de que se está vivenciando drásticos cortes no repasse de recursos às políticas sociais, revelando o quanto o governo brasileiro vem alimentando as instituições privadas de educação superior com a manutenção e/ou acréscimos de dotação orçamentária para o programa.

Nestes termos, a expansão da educação superior a serviço do capital apresenta-se sob uma democratização questionável, uma vez que favorece o acesso das camadas menos favorecidas neste nível de ensino, mas o faz sob as

coordenadas do mercado, com altíssimos desembolsos dos cofres públicos que poderiam ser aplicados na educação pública. Com uma série de mudanças que buscam atender às demandas do mercado educacional, os recursos públicos que deveriam ser investidos exclusivamente na educação superior pública são direcionados às IES privadas por meio do Fies, fortalecendo os empresários do ensino.

Em relação ao Prouni, criado em 2005, foi outra política de financiamento analisada nesta tese. Diferindo do Fies em sua constituição jurídica, em termos legais e de legislação, o Prouni mantém semelhanças com o Fies, na medida em que se vale de renúncia fiscal para as empresas educacionais. Com isso, serve de incentivos financeiros à expansão privado-mercantil, por meio de benefícios fiscais que desoneram a carga tributária, cristalizando a relação público-privada, financiado com dinheiro público.

Na pesquisa sobre o processo de expansão do Prouni, o estudo apontou que desde sua criação, em 2005, o número de bolsas parciais somaram um total de 1.054.633 bolsas, correspondendo a 41% da oferta, e as integrais, um total de 1.500.690 bolsas, correspondendo a 59% das bolsas ofertadas.

Outro aspecto importante observado na gestão do Prouni é a isenção de tributos federais. Com isso, dadas as condições do gasto tributário no país, altíssimo, as IES conveniadas veem no Prouni uma grande vantagem, pois deixam de recolher impostos importantes ao país deixando áreas sociais importantes como a Previdência Social e a Saúde com menos arrecadação.

Os gastos tributários com o Prouni pelo governo federal mostrados nesta pesquisa –, 2015 foi R\$ 970.434.955; 2016 foi de 1.279.543.726 –, têm revelado o quanto o Prouni tem custado aos cofres públicos. São valores que as IES privadas deixam de recolher, logo, não são repassados à sociedade nas áreas a que se destinam. Nestes termos, a concessão de renúncia fiscal em favor das IES privado lucrativas têm revelado sua face mais contraditória: por um lado, a nova organização política e econômica mundial exige cada vez mais a redução de um Estado intervencionista, com a desregulamentação das transações comerciais e financeiras, inclusive sobre seus lucros; por outro, recorrem ao fundo público, uma vez que a isenção fiscal se converte em uma das formas de utilização dos recursos públicos para financiar o setor privado.

Explorando as possibilidades de formação de mercado educacional lucrativo posto no objetivo geral desta pesquisa, o estudo apontou não somente a formação de grandes conglomerados educacionais mas chama a atenção para o processo de financeirização do capitalismo mundial. Nessa financeirização onde há o predomínio das relações de dominação pelas nações detentoras do capital sobre as nações periféricas, cuja finalidade é a garantia da reprodução ampliada do capital (CHESNAIS, 1996).

O capitalismo tem desenvolvido novas formas de acumulação, no qual o setor educacional foi um deles, por meio de mercados de capitais, ocasionados pela liberalização e desregulamentação dos fluxos financeiros. O rápido crescimento do setor privado na educação superior brasileira ganhou novas configurações, sobretudo a partir de 2007, com a entrada de grupos educacionais nacionais e estrangeiros no mercado de ações e na bolsa de valores.

Em 2012, o setor privado da educação superior quase ultrapassou um faturamento anual de R\$ 30 bilhões, sendo que, só os 16 principais grupos educacionais com fins lucrativos representam um faturamento de R\$ 8 bilhões do faturamento anual (cerca de 27% do mercado). Tal cifra coloca o setor entre os dez maiores do país em faturamento e percentual do PIB (HOPER, 2012).

Em 2015, segundo a Hoper Consultoria e estudos de mercado, a receita líquida registrada pela educação superior privada foi de R\$ 49,3 bilhões. O crescimento passou de R\$ 24,7 bilhões em 2011, para 32 bilhões em 2013 e para R\$ 49,3 bilhões em 2015. Dos R\$ 49,3 bilhões, 44% (R\$ 21,7 bilhões) de participação no mercado são provenientes dos doze maiores grupos educacionais, mencionados nesta pesquisa. (HOPER, 2016).

Os dados comparativos sobre a ampliação de matrículas na educação superior pública e privada no Brasil nos anos de 2000 e 2015 apresentado em forma de gráfico nesta pesquisa apontou que o setor público teve uma expansão de 275%, enquanto o setor privado teve expansão de 625% na ampliação de matrículas.

Nessa perspectiva, a pesquisa revelou que, durante os oito anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva, as políticas para a educação superior passaram por um intenso processo de expansão, compreendida aqui como ampliação de vagas, mas, simultaneamente, um profundo processo de mercadorização da educação.

Manteve, desta forma, o padrão de dependência econômica que perpassou a história da educação brasileira, ampliando o processo de privatização das universidades e abrindo espaço para os “empresários do ensino” criarem um gigantesco mercado educacional lucrativo, com investimentos na bolsa de valores e, conseqüentemente, os alicerces para a acelerada inserção capitalista dependente do Brasil na economia mundial.

Sobre a análise dos maiores grupos educacionais com aplicação na Bolsa de Valores e a sua receita líquida, o estudo apontou que os grandes grupos consolidadores nacionais e/ou estrangeiros têm movimentado o mercado educacional a partir de fusões/ aquisições de compras de instituições educacionais médias e pequenas, muitas delas com preços abaixo do mercado. O fim último desta nova organização gestacional é a busca incessante pelo maior lucro em menor espaço de tempo possível.

A prática cada vez mais recorrente de fusões e aquisições das empresas educacionais têm revelado, além do potencial estratégico para os investimentos nesta área e a busca pelo lucro na educação superior, a escala global da mercantilização que se encontra neste nível de ensino.

Em face dos dados aqui apresentados, conclui-se que as políticas educacionais Fies e Prouni são instrumentos que colaboram com a mercantilização da educação. A formação de mercados de ações na bolsa de valores, a partir de fusões e aquisições, as quais estas políticas têm papel fundamental, revela uma concentração financeira dessas instituições, formando oligopólios educacionais, a exemplo do grupo Kroton-Anhanguera que teve em 2015 uma receita líquida de R\$ 5.265.235,00. (HOPER, 2016).

As condições político-econômicas, históricas e ideológicas que propiciaram a formação de um mercado educacional lucrativo são complexas e processuais, e fogem ao escopo desta pesquisa. No entanto, é possível afirmar que, quando as pressões sociais em prol da ampliação da cobertura da educação superior se manifestaram, o governo, as universidades e o setor privado, tão antigo no Brasil quanto o setor público, já possuíam suas conexões de atuação consolidadas o suficiente para que as escolhas feitas pelos diferentes atores fossem realizadas sem grandes conflitos, de modo a não abalar demasiado as estruturas de cada setor. Ademais, a eficiência e a rapidez com que a iniciativa privada atende às

demandas cada vez mais crescentes por educação superior, faz com que esta aplane caminhos e suavize pressões sociais indesejáveis (SAMPAIO, 2011).

Na análise sobre a legislação educacional no que tange a regulação do setor educacional, constata-se que o arcabouço jurídico-legal, Leis, Projetos, Pareceres implementado no Brasil a partir de 1990, favorece a expansão do setor privado lucrativo. Não se identifica qualquer intenção do Estado no processo de controle ou regulação da entrada do capital estrangeiro no setor educacional, o que permite deduzir que existe aí uma conveniência por parte do Estado em consentir que haja a expansão privada-mercantil.

Outrossim, destaca-se que as IES privadas e suas entidades representativas exerceram grande influência nos processos de elaboração, tramitação e votação do Plano Nacional de Educação, defendendo e impondo seus interesses econômicos. Fazem isso instituindo normas que ampliam a atuação do setor privado e limitam às regulações por parte do Estado, no sentido de ter livre curso para formular e implementar políticas educacionais para o ensino superior, sobretudo, pela possibilidade de se apropriar dos recursos do fundo público, aumentando seus lucros.

Outro dado constante no objetivo desta pesquisa foi o de verificar se as políticas educacionais aqui estudadas apresentavam potencial para promover a democratização da educação superior.

No caso dos três programas analisados, Fies, Prouni e Reuni, considera-se que a expansão ocorrida no período analisado concorreu para o processo de democratização da educação superior, uma vez que uma parcela significativa da população jovem pôde frequentar uma universidade. Todavia, não se pode preterir à crítica para o modo como esta expansão vem ocorrendo às custas dos recursos do fundo público, que destituem pouco a pouco a universidade pública de seu caráter público. Ademais, alteram-se os mecanismos de acesso por novas formas de financiamento, mas as relações econômicas e sociais que selecionam os estudantes continuam as mesmas.

Em relação ao processo de democratização via Reuni, a pesquisa constatou que o processo de interiorização proporcionou uma expansão de vagas públicas que se diferenciou do tradicional modelo de oferta de vagas nas capitais. Essa

interiorização elevou o número de municípios atendidos por universidades federais de 114 para 289 municípios, representando um crescimento de 153%.

A expansão trouxe um expressivo crescimento não somente das universidades federais, mas também de campus no interior do país. De 2003 a 2014 houve ampliação de 45 para 63 universidades federais, representando a ampliação de 40%, e de 148 campus para 321 campus/unidades, crescimento de 117%.

Durante a realização desta tese, observou-se no programa Reuni que o governo federal logrou êxito no aumento substancial do número de universidades públicas e a expansão de vagas nas já existentes. Contudo, nota-se que importantes alterações na dinâmica da gestão da instituição universitária foram feitas, cujos processos administrativos têm buscado elementos como a racionalidade, flexibilidade e eficiência, tornando-se uma gestão orientada por resultados.

Observa-se que as políticas para a educação superior dos governos Lula e Dilma assumiram uma perspectiva articulada com a desenvolvimento econômico. A construção de *campi* de instituições federais no interior do país foram justificados como fator de aumento da empregabilidade em regiões mais pobres. De acordo com Riscal

[...] a formação de profissionais qualificados em áreas de maior pobreza, por meio de uma política de desenvolvimento regional, possibilitaria, segundo este ponto de vista, às regiões não industrializadas, o desenvolvimento de mão de obra qualificada e conseqüentemente a recepção de investimentos industriais que vinham se concentrando em regiões de maior concentração de riquezas (RISCAL, 2011, p. 255).

Porém, os limites observados no estudo desta política refere-se aos critérios estabelecidos para a expansão, no qual ainda não corrigiram as grandes desigualdades de oferta de ensino superior federal entre os diferentes Estados, levando-se em consideração o número de egressos do ensino médio em cada uma delas.

Cumprir destacar que a expansão pleiteada pelo Reuni pouco propiciou a diversificação do sistema de educação, o que tem se tornado cada vez mais necessário em face à crescente heterogeneidade dos egressos do ensino médio em termos de competência acadêmica, interesses e vocações.

Um dado importante não discutido nesta pesquisa, mas que merece especial atenção em pesquisa futura, é o fato que os programas Fies e Prouni trazem à tona o debate sobre a qualidade do ensino que é oferecida pelo setor privado e a qualidade da formação desse profissional depois de formado. As mudanças instituídas no Fies a partir de 2015 incluiu, entre outras mudanças, direcionar os alunos para instituições com melhores avaliações no MEC cuja maior concentração de matrículas era para as instituições com nota 3.

Também optou-se nesta pesquisa analisar o processo de expansão e sua relação com o setor privado, examinando a educação superior como um todo, não diferenciando a educação presencial da educação a distância, o que pode ser explorado em outra pesquisa.

Em face às argumentações anteriores fica evidente, mais uma vez, que as orientações político-ideológicas que perpassam as diretrizes destes programas indicam que os conceitos de público e privado foram ressignificados em nome de uma gestão pautada em resultados de eficiência e eficácia. Consequentemente, a progressiva diminuição da autonomia universitária tem apontado para uma forma de expansão em que os recursos financeiros disponibilizados não têm dado a garantia dos padrões de excelência acadêmica historicamente atribuídos às universidades públicas.

Nota-se, claramente, um deslocamento de sentido que amplamente vai se produzindo. Trata-se da tendência que vem alterando profundamente a essência da universidade: de instituição social concebida como espaço de criação, crítica, produção do conhecimento a elevar a compreensão e a qualidade da vida humana, tende a se reduzir numa organização que se estrutura e age em função da economia.

Trata-se de um fenômeno que caracteriza-se pela introdução da gestão corporativa das empresas, com abertura de capitais abertos pelas IES na bolsa de valores configurando-se a financeirização da educação. As consequências desse movimento perverso são a entrada indiscriminada de capital estrangeiro especulativo no setor educacional.

Nesta conjuntura, perpetua-se a subordinação dos direitos sociais, entre eles a educação superior pública, gratuita e de qualidade, à lógica mercantilista, com predominância financeira nas políticas públicas para o setor educacional e um

processo de desconstrução do caráter universal e de igualdade de acesso a direitos, paradoxalmente, assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Portanto, para a universidade pública, ainda continua o desafio de rever criticamente os paradigmas políticos, econômicos e ideológicos que têm mantido seu status de elitização. Pretende-se uma universidade com uma dimensão profundamente pública, desvinculada à lógica mercantilista, mas envolvida com o conhecimento crítico, enquanto mediador da cidadania e da democracia, um ensino capaz de desvelar as contradições posta pela sociedade, capaz de contribuir para a transformação social.

Em face da pesquisa realizada, considerando o período pesquisado, o Brasil mostrou ser capaz de expandir seu sistema educacional ao longo do tempo, aumentando as oportunidades educacionais em todos os níveis, mas tem encontrado grandes dificuldades em melhorar sua qualidade. Porém, existe aí um grande paradoxo: o crescimento extensivo e desigual da iniciativa privada em relação ao atendimento da demanda por educação superior tem sido a característica dominante da sociedade brasileira desde o século passado até os dias atuais. O sistema educacional público, embora tenha obtido muitos avanços em relação ao acesso, permanência e conclusão dos níveis de ensino ainda carece de muitos investimentos para que se possa alcançar a tão sonhada qualidade.

A larga expansão da educação superior que se teve, sobretudo a partir da década de 2000 com o Fies, Prouni e Reuni, mostra que deu um passo à frente na questão de democratizar as oportunidades educacionais e viabilizar o acesso e permanência das camadas menos abastadas ao topo da pirâmide educacional.

Os mecanismos que permitem esta transformação política são demasiado complexos e precisam estar na arena de luta para a construção de um projeto hegemônico de sociedade, o qual se considera os interesses da maioria e não de uma minoria. Um projeto hegemônico, apesar de os determinantes sociais, políticos e, sobretudo econômicos, a qual está sujeito, é possível que seja recriado na prática social. A direção sociopolítica desse projeto pressupõe autonomia e independência teórica, na busca da garantia de direitos fundamentais e com vistas à emancipação humana.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: ENEP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP; n.10).

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

AGUIAR, Vilma. **Ampliação e diversificação do acesso no ensino superior: a formação do sistema de massa no setor privado (1995-2010)**. 2013. 224 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– UNICAMP: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, São Paulo, 2013.

AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Rev. Sociol. Polít.**, 2016, v. 24, n. 57, p.113-126.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de, et al. Crise e Reforma do Sistema Universitário: debate. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 46, p. 143- 168, nov. 1996.

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro**: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo. 2012. 293f. Tese (Doutorado em Sociologia)– Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: Estado X Mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.

AMIN, Samir. O imperialismo, passado e presente. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 77-123, jan./jun. 2005.

ANHANGUERA EDUCACIONAL. **Acesso e empregabilidade formação contribui para emprego e renda**. 2013. Disponível em: <<http://www.anhanguera.com/responsabilidadesocial/empregabilidade.html#Financiamento>>. Acesso em: 22 maio 2016.

ANTUNES, Jadir. O fetiche forma-salário. In: SOUZA, Elaine C. de; CRAIA, Eladio C. (Org.). **Ressonâncias filosóficas: entre o pensamento e ação**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006. p. 199-213.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 6 set. 2017.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. A educação superior como um bem público: desafios presentes – Teoria do Capital Humano, Individualismo e organismos multilaterais. In: SEMINÁRIO REDESTRADO: Nuevas Regulaciones em América Latina, 7., Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires, 2008.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. A integração dos sistemas de educação superior na Europa: de Roma a Bolonha ou da integração econômica à integração acadêmica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu, 2006.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O marxismo e o poder: uma questão de Estado. **Educ. Cid.**, Campinas, SP, v. 4, n. 2, p. 71-83, 2005.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O modelo inglês de educação superior e o Processo de Bolonha: integração, internacionalização ou mercadorização do espaço europeu de educação superior? In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. (Org.). **Políticas Públicas e Educação: debates contemporâneos**, Maringá: EDUEM, 2008a. v. 1, p. 251-269.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Transnacionalização e Mercadorização da Educação Superior: examinando alguns efeitos colaterais do capitalismo acadêmico (sem risco) no Brasil – a expansão privado-mercantil. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v.1 n. 1 p. 86-102 jul./set. 2015.

BANCO MUNDIAL. **Relatório desenvolvimento mundial de 1997: o Estado num mundo em transformação**. Oxford: Oxford University Press para o Banco Mundial, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Relatório desenvolvimento mundial de 2006: equidade e Desenvolvimento**. Washington, DC., 2006.

BANCO MUNDIAL. **Relatório desenvolvimento mundial de 2007: o desenvolvimento e a próxima geração.** Washington, DC., 2007.

BARBOSA, Daniela. Laureate se torna única dona da Anhembi Morumbi. **Exame**, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/laureate-se-torna-unica-dona-da-anhembi-morumbi/htm>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BEECH, Jason. **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas.** Brasília, DF: UNESCO, 2012. 2v.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamento e história.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BEISIEGEL, Celso de Rui. Ação política e expansão da rede escolar: os interesses eleitorais do deputado estadual e a democratização do ensino secundário no Estado de São Paulo. **Pesq. Planej.**, São Paulo, n. 8, dez. 1964.

BERTERO, Carlos Osmar. **Administração pública e administradores.** Brasília, DF: FUNCEP, 1985.

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA João Ferreira de; MOROSINI, Marília. (Org.). **Educação superior no Brasil: 10 anos pós LDB.** Brasília, DF: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BOF, André. **Com novas regras do FIES, Dilma diz “não ter nada a ver” com reajustes abusivos de mensalidades.** São Paulo, 2015a. Disponível em: <http://www.esquerdadiario.com.br/Com-novas-regras-do-FIES-Dilma-diz-nao-ter-nada-a-ver-com-reajustes-abusivos-de-mensalidades?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BOF, André. **Itaú e Banco Mundial aproveitam novas regras do FIES para lucrar com dívida estudantil.** São Paulo, 2015b. Disponível em: <<http://www.palavraoperaria.org/Itaue-Banco-Mundial-aproveitam-novas-regras-do-FIES-para-lucrar-com-divida-estudantil>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BOITO JUNIOR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica marxista**, São Carlos, v. 17, p. 10-36, 2003.

BOITO JUNIOR, Armando. **Neoliberalismo e burguesia.** São Paulo: Xamã, 1999.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **RBPAE**, Goiânia, v. 25, n. 1, p. 83-91, jan./abr. 2009.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 2001

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. São Paulo: Papiрус, 1996.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BRASIL, Walterlina. **Pertinência científica das IFES universitárias e desenvolvimento regional: pressupostos, razões e alternativas na Amazônia**. Belém, 2003. 354 f. Tese (Doutorado)– Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

BRASIL. **Balanco de governo 2003-2010**. Presidência da República. 2010a. Disponível em: <www.balancodegoverno.presidencia.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. 2007a. 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: 23 abr. 2017.

BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004** [Parcerias público-privadas]. 2004a. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31.12.2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 14 maio 2016.

BRASIL. **Lei do FUNDEB: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 14 maio 2016.

BRASIL. **Lei n.º 12.202, de 14 de janeiro de 2010**. Institui o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - Prouni. 2005a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. 2012a. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003–2014**. 2014a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2014-pdf/16762-balanco-social-sesu-2003-2014>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/janeiro-2013-pdf/12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf>> Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/janeiro-2013-pdf/12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf>. Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Evolução de bolsas Prouni 2005-2015**. 2015a. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>. Acesso em: 29 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anízio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2014**: notas estatísticas. Brasília, DF: INEP, 2014. 2014b. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf. Acesso em: 14 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anízio Teixeira. **Censo da Educação Superior (1996 a 2008)**. Brasília, DF: INEP, 2010c. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/>. Acesso em: 14 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei de diretrizes e bases da educação nacional 9394/96. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172/01**. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2001b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005/14**. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2014c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007c. Aprovado em 24 de abril de 2007. Criado em 27 nov. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC Nº 438, de 28 de maio de 1998. Gabinete do ministro. **Diário Oficial da União**, de 01/06/1998 (nº 102-E, Seção 1, p. 5). Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2005**. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2006**. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2007**. Brasília, DF, 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2008**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2009**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2010**. Brasília, DF, 2010d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2011**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2012**. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2013**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2014**. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2015**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Processo de Contas Anuais - Fies. **Relatório de gestão – 2016**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Fundo de financiamento estudantil – Fies. Prestação de contas ordinárias anual. **Relatório de gestão do exercício de 2014**. 2014d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&Itemid=30192. Acesso em: 24 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 379 de 2006**. 2006b. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministerial/2006/portaria379>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, DF: MF, 2015. 2015c. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>. Acesso em: 9 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Benefícios financeiros e creditícios**. 2015d. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/beneficios-financeiros-e-crediticios>. Acesso em: 24 abr. 2017.

BRASIL. Palácio do Planalto. Janine: **Fies já obteve 252,4 mil novos financiamentos**: Planalto. 2015e. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/janine-fies-ja-teve-252-4-mil-novos-financiamentos>. Acesso em: 8 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Grupo de Trabalho Interministerial. Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Quadros informativos Prouni**. 2015f. Disponível em: <Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>, 2015>. Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**. Exercício de 1999. Brasília: TCU, 2000. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do Estado**, Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. v. 1, p. 1-59.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 49, n. 1, jan./abr., 1998.

CADERNOS DO GEA. Rio de Janeiro, n. 1, jan./jun. 2012.

CARBONARI NETTO, Antônio. Palestra, 8 nov. 2011. In: SEMINÁRIO ABMES: Lucro e qualidade acadêmica são compatíveis na Educação Superior? **Anais...** Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/abmes/video/detalhe/id/39>>. Acesso em: 22 maio 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo, 2008. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O impacto da Globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades**. Conferência do Senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Colégio do México, México, 20 de fevereiro de 1996.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988. p. 19-62.

CARREIRA, Denise. **Igualdade e diferenças nas políticas educacionais: a agenda das diversidades nos governos Lula e Dilma.** 2015. 508 f. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O ProUni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 27, n. 96 esp., p. 979-1000, out. 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Rev. Instit. Estud. Bras.**, São Paulo, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Uma análise crítica do financiamento do Prouni:** instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? <http://www.anped11.uerj.br/GT11-935%20int.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2014.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-801, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n54/13.pdf>>. Acesso: 6 set. 2017.

CARVALHO, Cristina Helena de Almeida. LOPREATO, Francisco Cazeiro. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. **Impulso**, Piracicaba (SP), n. 40, v.16, maio/ago., 2005, p. 69-80. Disponível em: <<http://unimep.br/phpg/editora/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Políticas Públicas e gestão da educação no Brasil.** Maringá: Eduem, 2012.

CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Souza Porto. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, DF, Brasília, DF, v. 11, n. 20, jan./jun. 2005. p. 55-65.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Souza Porto. PROUNI: Democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, n. 28, p.125-140, 2006.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação superior. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Organização do ensino no Brasil:** níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73-84.

CHAGAS, Paulo Victor. EBC Agência Brasil. Dilma: governo errou ao deixar setor privado controlar matrículas do Fies. **EBC Agência Brasil**. 16 mar. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-03/cometemos-erro-com-o-fies-e-voltamos-atras-admite-dilma>. Acesso em: 16 ago. 2017.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil: O PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educ. Rev.**, Marília. v. 32, n. 4, p. 49-72, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698162030>. Acesso em: 4 mar. 2017.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; MENDES, Odete da C. REUNI: o contrato de gestão na reforma da Educação superior pública. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Viera (Org.). **Política para educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 49-68.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Revista Economia e Sociedade**, vol.11, nº 1 (18), p. 1-44, 2002.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 5, p. 7-28, 2001.

ClAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. IN: FRIGOTTO, Gaudêncio; ClAVATTA, Maria. **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CIDADEVERDE.COM. **Faculdade Facid é vendida para o grupo educacional Devry Brasil**. Teresina, 17 maio 2013. Disponível em: <http://cidadeverde.com/noticias/133098/pi-faculdade-facid-e-vendida-para-o-grupo-educacional-devry-brasilveja>. Acesso em: 20 fev. 2017.

COLLOR, Fernando. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília: Senado Federal, 2008.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade.** Brasília, DF: IPEA, ago. 2000. (Texto para Discussão n. 752).

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990:** Ensino de Graduação. Texto para Discussão, Brasília, DF, n. 869, IPEA, mar. 2002.

CORBUCCI, Paulo Roberto. et al. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. BRASÍLIA: IPEA, 17, vol.2, 2009.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 25, n. 88, out. 2004.

CORRÊA, Eneida Cardoso de Brito. **Modelo regulatório híbrido da educação superior privada:** possibilidades, limites e desafios. 2015. 140 f. Dissertação (Mestrado)-Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2015.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (Org.). **Anuário brasileiro de educação básica.** São Paulo: Moderna, 2017.

CUNHA, Luiz Antônio. A Expansão do Ensino Superior: causas e consequências. **Debate e Crítica**, São Paulo, n. 5, p. 27-58, 1975.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

CUNHA. Luiz Antônio. **A universidade temporã:** o ensino superior da Colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988.

CUNHA. Luiz Antônio. **Educação Brasileira:** projetos em disputa. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar como concessão. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 10, n. 50-51. Brasília, DF: abr./set. 1992.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Porto, n. 12, p. 109-139, 1994.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 25, n. 85, p. 423- 460, maio/ago. 2004.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo, Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: velhos e novo desafios. **Rev. Bras. Pol. Adm. Educ.**, Brasília, DF, v. 16, n. 2, p. 159-176, jul./dez 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, Luiz Fernando; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Políticas e gestão da educação superior**. Transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003, p. 97-116.

DICIONÁRIO ONLINE DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Expansão**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/expansao/>>. Acesso em: 13 out. 2017.

DOURADO, Luiz Fernando. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. **Caderno Cedes**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP: Dossiê Liberalismo/ Neoliberalismo**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar/maio, 1993.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 88, dez. 2010.

ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES. **Relatório de sustentabilidade**, 2014. Disponível em: <http://estacioparticipacoes.com.br/wp-content/uploads/sites/17/2017/10/Estacio_Relatorio-Anual_2014_port.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, DF, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FARIA, Juliana Guimarães; TOSCHI, Mirza Seabra. A formação de professores no contexto das tendências para internacionalização da educação superior a distância. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 36, n. 1, p. 201-224, jan./jun. 2011.

FEITOSA, Eveline Ferreira. **As parcerias público-privadas no programa de educação para todos**: uma análise Marxista. Dissertação (Mestrado)– Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, Ceará, 2012.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1975.

FOREQUE, Flávia. **Prouni rende isenção fiscal de R\$ 4 bilhões a faculdades privadas**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1321455-prouni-rende-isencaofiscal-de-r-4-bi-a-faculdades-privadas.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

FREIRE, Flávio. **Governo Itamar Franco foi pautado por preceitos éticos**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/governo-itamar-franco-foi-pautado-por-preceitos-eticos-2716285#ixzz4xxSqn9SO>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo. Cortez, 2003.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Índice de pobreza do Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://portal.fgv.br/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo 2002**: um Brasil para todos. 2002a. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2016.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. COLIGAÇÃO PT. **Uma escola do tamanho do Brasil**. As propostas de Luiz Inácio Lula da Silva para o Ensino Superior brasileiro, 2002. 2002b. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2016.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

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

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da Educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção Magistério – 2º grau. Série formação do professor).

GOERGEN, Pedro. Educação superior na perspectiva do sistema e do plano nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 895-917, 2010.

GOMES, Alfredo Macedo. As reformas e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. In: MANCIBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis, OLIVEIRA; João Ferreira de (Org.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Moraes de. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 33, n. 118, jan./mar. 2012.

GOMES, Diogo Ferreira. **Kroton compra grupo Uniasselvi**, em SC, por R\$510 milhões. UOL, 29 maio 2012. Disponível em: <<http://fusoesaquisicoes.blogspot.com.br/2012/05/kroton-compra-grupo-uniasselvi-em-sc.html>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

GONÇALVES, Margarida Maria Dias Monteiro. **A implementação do programa de expansão e reestruturação das universidades federais (REUNI) na UFC (2007-2009): um estudo de caso sob a perspectiva da qualidade do ensino**. 2010. 153f. Dissertação (Mestrado)– Coordenação do curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa, et al. Trajetória da avaliação da Educação Superior no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 101-132, jan./jun. 2005.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

HADDAD, Fernando. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas.** Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A educação na era FHC: fundamentos filosóficos e políticos.** João Pessoa: Ed da UFPB, 2006.

HIRSCHMAN, Alberto. **As paixões e os interesses: argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo.** Tradução: Lúcia Campeio. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991.** Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

HOPER Consultoria e Estudos de Mercado. **Análise setorial do ensino superior privado.** Foz do Iguaçu, 2012.

HOPER Consultoria e Estudos de Mercado. **Análise setorial do ensino superior privado.** Curitiba, 2014.

HOPER Consultoria e Estudos de Mercado. **Análise setorial do ensino superior privado.** Brasil, 2016. Encarte. Disponível em: <http://sys.hoper.com.br/webinar/Encarte_Estudos%20de%20Mercado.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

INEP. **Censo da Educação Superior.** Brasília, DF: MEC, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: Acesso em: 14 maio 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior.** Brasília, DF: MEC, 2008. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: Acesso em: 14 maio 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior.** Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: Acesso em: 14 maio 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 14 maio 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 14 maio 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 14 maio 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: MEC, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 14 maio 2016.

INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior (1996 a 2010). Brasília, DF: MEC, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 14 maio 2016.

INEP. **Universidade e compromisso social**: Brasília: DF, 2006. (Coleção Educacional Superior em Debate; v. 4).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e políticas públicas. Brasília, DF, 2010.

ISTO É DINHEIRO. **Fusão Kroton e Anhanguera**: lição de negócios. Disponível em: www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/...kroton-anhanguera-licao-negocios/1951.shtml. 26/04/2013 21:00. Acesso em: 8 abr. 2016.

JESUS, Flávia Sabina de. **Política de expansão e interiorização da educação superior no âmbito do REUNI**: um enfoque para a graduação da UFRB. 2013. 119f. Dissertação (Mestrado)– Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Cruz das Almas, 2013.

KOIKE, Beth. Anhanguera demite 1,5 mil professores, segundo Fepesp. **Valor Econômico**, 06 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2519622/anhanguera-demite-15-mil-professores-segundo-fepesp>>. Acesso em: 12 out. 2012.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des) caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 180 f. Tese (Doutorado)– Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

KROTON EDUCACIONAL. **Relatório de sustentabilidade**. 2014-Kroton atende 258 mil alunos utilizam o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), e PROUNI. Disponível em: <<http://relatoweb.com.br/kroton/14/pt/democratizacao-do-acesso-ao-ensino-superior.html>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. **Revista da ADUEL**, Londrina, p. 7-20, set. de 2003.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 3, p. 19-30, 1999.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012. Introdução.

LIMA, Antônio Bosco de. Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada. São Paulo: Xamã, 2004.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Capitalismo dependente e “Reforma Universitária Consentida”: a contribuição de Florestan Fernandes para a superação dos dilemas educacionais brasileiros. In: SIQUEIRA, Ângela Cristina de; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Educação Superior**: uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, 2006.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. CATANI, Afrânio Mendes. **O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova**. Avaliação (Campinas) [online]. 2008, vol.13, n.1, pp.7-36.

LIRA, Davi. **Só em 2013, faculdades ganharam R\$ 750 milhões de isenção de impostos com Prouni**. 2014. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia-old.php?c=376551&e=9>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

LUCRO da Anhanguera Educacional sobe 18% no 1º tri, a R\$ 99,4 milhões. In: G1: Economia e negócios. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/05/lucro-da-anhanguera-educacional-sobe-18-no-1-tri-r-994-milhoes.html>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MANCEBO, Deise. “Universidade para todos”: a privatização em questão. **Proposições**, São Paulo, v. 15, n. 3, n. 45, p. 75-90, set./dez. 2004.

MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo; BRASIL, Walterlina. **Internacionalização da educação superior no Brasil**: relatório final. Belém: Associação de Universidades Amazônicas – UNAMAZ, 2004.

MARTINS, Carlos Benedito. O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980). In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.). **Ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 11-48.

MARTINS, José de Souza. **Do PT das lutas sociais ao PT do poder**. São Paulo: Contexto, 2016.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília, DF: ENAP, 1997.61 p. (Cadernos ENAP; n. 8.)

MARX, Karl. Divisão do trabalho e manufatura. In:_____. **O Capital**. São Paulo: Difel, 1987. Livro 1. v. 1, cap. 12.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 5v, 1985.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe: Nova Cultural, Livro 1. São Paulo, 1996.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Vol. I. 4. ed. Portugal: Editorial Presença; Brasil: Martins Fontes, 1972.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Tradução Maria Lúcia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MARX, Karl; FRIEDRICH Engels. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Tradução, Rubens Enderle, Nélcio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: SEMINÁRIO ANPED SUL. Seminário de pesquisa em educação. 4. **Anais...**, Caxias do Sul, RS, 2012. Disponível em:

McCOWAN, Tristan. O crescimento da educação superior privada no Brasil: implicações para as questões de equidade, qualidade e benefício público, **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v.13, n. 27, p. 15, abr. 2005.

MELLO, Fernando C. **Discurso de Posse**. In: Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discurso-de-posse/posse-collor.pdf/view>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

MELLO, Noval Benayon. **Subdesenvolvimento, imperialismo, educação, ciência e tecnologia**: a subordinação reiterada. Tese (Doutorado em Educação)– Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2004.

MENDES, Marcos José. A Despesa Federal em Educação: 2004-2014. **Boletim Legislativo**, Brasília, DF, n. 26, 2015). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 16 abr. 2015.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. Tradução Francisco Raul Cornejo; et al. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MIRANDA, Paula Roberta. Políticas Públicas para a Educação Superior no Brasil pós 1990: uma análise crítica. In: _____. Capitalismo contemporâneo na América Latina: políticas sociais universais? SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS, 6., SEMINÁRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2. **Anais...**Toledo, PR: Unioeste, 2014.

MODIANO, Eduardo. A Reforma do Estado. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Brasil em mudança**. São Paulo: Nobel, 1991. p. 45.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Brasil 2000**: nova divisão de trabalho na educação. SP: Xamã, 2000.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da Usaid ao Banco Mundial. Cascavel: Ed. da UNIOESTE, 1999.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227, 2010.

NUNES, Edson. **Desafio estratégico da política pública**: o ensino superior brasileiro. Rio de Janeiro: 2007. Observatório Universitário, Documento de Trabalho, n. 70. Versão Preliminar.

O APROFUNDAMENTO da Mercantilização da Educação. **Conteúdo**, Brasília, DF, n. 7, p. 18-23, ago. 2010. Disponível em: <http://www.contee.org.br/noticias/contee/pdf/revistaconteudo_n7.pdf>. Acesso em: 4 maio 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE Marisa. **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo et al. (Org.). **Neoliberalismo II: que Estado para que democracia**", Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 68-78.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.** Campinas, SP, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portella; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEN, Arabela Campos. Arquipélago de competência: universidades brasileiras na década de 90. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 86, p. 75-78, ago. 1993.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Acordo Geral de Comércio de Serviços. 1995. Disponível em: <http://www.wto.org/tratop_e/serv_e/sanaly_e.htm>. Acesso em: 14 maio 2016.

OSCAR, Naiana. Abril compra o Anglo e se torna a segunda maior da área de educação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2010. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/neg%C3%B3cios,abril-compra-o-anglo-e-se-torna-a-segunda-maior-da-area-de-educacao,27095,0.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

OSCAR, Naiana. Grupo americano, dono da Anhembi Morumbi, compra FMU por R\$ 1 bi. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 ago. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,grupo-americano-dono-da-anhembi-morumbi-compra-fmu-por-r-1-bi,162651ehtm>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

OTRANTO, Celia Regina. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. **Universidade e Sociedade**, Maringá, v. 16, n. 38, p. 19-29, 2006.

PADILHA, Caio Augusto Toledo. A política educacional do governo Itamar Franco (1992-1995) e a questão da inclusão. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 16, n. 180, p. 82-97, 2016.

PANIAGO, Maria Cristina Soares (Org.). **Marx, Mézáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lúkács, 2012.

PAULANI, Leda Maria. O Projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César F; NEVES, Lucia Maria W. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 67-108.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa /CONLEG/ Senado Federal, 2014. (Texto para Discussão, 159). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 10 set. 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, DF, v. 1, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma institucional, competitividade e autonomia financeira. **Revista Adusp**, São Paulo, p. 39-47, 2000.

PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia; PECCI, Alketa. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v.15, n.46, jul./set., 2008. p. 39-55.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1978.

PROUNI deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016, maior valor desde sua criação <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>>. 24 jan. 2016. Acesso em: 10 set. 2017.

QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira et al. Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 349-370, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362013000200009>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Univ. Soc.**, Brasília, DF, v. 55, p. 44-57, 2015.

RISCAL, Sandra A. Política educacional, justiça distributiva e equidade: considerações sobre as políticas compensatórias para a educação. **Revista HISTEDBR On-line**, n. 44, p. 248-261, dez. 2011.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Avaliação da Educação Superior: flexibilização e regulação. In: MANCEBO, Deise, et al., (Org.). **Política e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003, p. 137-157.

ROBERTSON, Susan L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, maio-ago. 2012.

ROBERTSON, Susan L.; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 33, n.121, p.1133-1156, out./dez 2012.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

RUAS, Claudia Mara Stapani. **Grandes oligopólios da Educação Superior e a gestão do Grupo Anhanguera Educacional (2007-2012)**. 2015. 313 f. Campo Grande. Tese (Doutorado)– Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco, 2015.

SACRISTÁN. Jose Gimeno, PÉREZ GÓMES Alberto I. **Compreender e transformar o ensino**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SADER, Emir. A esquerda ganha quando soma, une. **Conteúdo**, Brasília, DF. n. 7, p. 14-17, ago. 2010. Disponível em: <www.contee.org.br/noticias/contee/pdf/revistaconteudo_n7.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2016.

SALDAÑA, Paulo. O Estado de S. Paulo. No ano do lema 'Pátria Educadora', MEC perde R\$ 10,5 bi, ou 10% do orçamento. **O Estado de S. Paulo**. 01 jan. 2016. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,no-ano-do-lema-patria-educadora--mec-perde-r-10-5-bi--ou-10-do-orcamento,1817192>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

SAMPAIO, Helena. **Ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Fapesp, 2000.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior**, Campinas, SP, v. 2, n. 4, p. 28-43, 2011.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Financiamento da educação superior privado-mercantil**: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais. 2016. 279 f. Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Belém, 2016.

SEMESP. **Mapa do ensino superior no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://www.semesp.org.br>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

SEMESP. **Mapa do ensino superior no Brasil**. 2017. Disponível em: <<http://www.semesp.org.br>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

SER EDUCACIONAL. **Divulgação de resultados 4T15**. Release de Resultados 4T15. 2015. Disponível em: <www.mzweb.com.br/sereducacional/web/download_arquivos.asp?id_arquivo.4T15>. Acesso em: 22 maio 2016.

SER EDUCACIONAL. **Ser Educacional registra receita líquida de R\$ 248,5 milhões no 4T15**. Mercado Financeiro. 18 março 2016. Disponível em: <https://monitordigital.com.br/ser-educacional-registra-receita-liquida-de-r-2485-milhoes-no-4t15>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil 2002-2012**. Edital nº 051/2014 SESu, Projeto de Organismo Internacional – OEI, projeto OEI/BRA/10/002. CNE: Brasília, DF, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. Mercantilização e intensificação do trabalho docente: traços marcantes da expansão universitária brasileira hoje. In: LÓPEZ SEGRERA, Francisco; RIVAROLA, Domingo. M. (Org.). **La universidad ante los desafíos del siglo XXI**. Asunción: Ediciones y Arte, 2010. p. 295-317.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, SP v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 27, n. 96 esp. p. 1021-1056, out. 2006.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul./set, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/15.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul./set, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/15.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Alex Sander da. Fetichismo, alienação e educação como mercadoria. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 123-139, jan./jun. 2011

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Identidades terminais**: as transformações na política da pedagogia e na pedagogia da política. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

SILVEIRA, Zuleide Simas. Organismos supranacionais: a construção de uma concepção de mundo em torno da integração da educação superior – o caso do Brasil. **Revista Trabalho necessário**, ano 10, n. 14, 2012.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SIQUEIRA, Ângela de C. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Rev. Bras. Educ.**, Campinas, SP, n. 26, p. 145-156, maio-ago., 2004.

STEINER, João E. Qualidade e diversidade institucional na pós-graduação brasileira. **Estud. Av.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 54, p. 341-361, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. 1. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

TOLEDO, José Roberto de; SALDAÑA, Paulo; BURGARELLI, Rodrigo - O Estado de S. Paulo. Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai. **O Estado de S. Paulo**. 15 fev. 2015. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida**. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2002.

TRINDADE, Héglio. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 25, n. 88, 2004.

UNESCO. **Conferência mundial sobre educação superior no século XXI: Visão e Ação**, Paris, 9 de outubro de 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Universidade Nova: Plano de Expansão e Reestruturação da Arquitetura Curricular na Universidade Federal da Bahia. Documento Preliminar**. Campinas, Mimeo, 2007.

VALE, Andréa Araújo do. A expansão do segmento privado-mercantil na educação superior brasileira: o caso da Estácio de Sá. In: CHAVES, Vera Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes (Org.). **A universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais**. São Paulo: Xamã, 2013. p. 113-130.

VALE, Andréa Araújo do. **As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora**: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro. 2011. 323 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana)– Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Educação. Rio de Janeiro, 2011.

VALE, Andréa Araújo do; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão privado-mercantil e a financeirização da educação superior brasileira. In: CABRITO, Belmiro; CASTRO, Alda; CERDEIRA, Luísa; CHAVES, Vera Jacob (Org.). **Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização**. Lisboa: EDUCA, 2014. p. 199-220.

VALLE, Marcos José. **PROUNI: Política Pública de acesso ao Ensino Superior ou Privatização?** 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado)– Programa de Pós-graduação da Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2009.

VIEIRA, Rafaela. As transformações do partido dos trabalhadores e o governo Lula como elementos de manutenção da hegemonia burguesa. **Textos e Debates**, v. 2, n. 19, 2013.

VILLA, Marco Antonio. **Collor Presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Record. São Paulo, 2016.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. A globalização e os impasses do neoliberalismo. In: CARION, Raul Kroeff Machado; VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Globalização, neoliberalismo, privatizações**: quem decide este jogo? 2. ed. Porto Alegre; Ed. da UFRGS, 1998. p. 34-52.

WORLD BANK. **Education Sector Strategy**. Washington, D.C.: The World Bank Group. Human Development Network, 1999.

WORLD BANK. **Financing education in developing countries**: an exploration of policy options. Washington, DC: The World Bank, 1986.

WORLD BANK. **Higher education in Brazil**: Challenges and Options. Washington, DC: World Bank Human Development Group, 2001

WORLD BANK. **Higher education**. The lessons of experience. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1994.

WORLD BANK. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, DC: Bird; Banco Mundial, 1995.

WORLD BANK. **Task force on higher education and society**. Higher education in developing countries: peril and promise. Washington, DC: The World Bank, 2000. Disponível em: <<http://www.tfhe.net>>. Acesso em: 20 maio 2016.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **As Políticas Educacionais no Brasil nos anos de 1990**. 1990. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0004.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2016.