

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:  
UMA ANÁLISE DO PNE 2001-2010

Diego Bechi

Passo Fundo, março de 2013.

Diego Bechi

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:  
UMA ANÁLISE DO PNE 2001-2010

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo sob a orientação do Prof. Dr. Altair Alberto Fávero. Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais.

Passo Fundo

2013

Ao orientador Prof. Dr. Altair Alberto Fávero,  
por ter aceitado com entusiasmo e seriedade o tema proposto,  
possibilitando a realização de meus desejos de pesquisa, pelas  
importantes conversas, sugestões e prontidão nos momentos de dúvida,  
e, em especial, pela amizade, paciência, incentivo, valorização e  
confiança depositada em mim e em meu trabalho, minha gratidão.

Aos professores Dr. Telmo Marcon e Dr. Luiz Carlos Lückmann,  
pelas importantes contribuições e sugestões para a  
continuidade, aperfeiçoamento e conclusão da pesquisa.

Aos professores do Programa de Mestrado em  
Educação da UPF, meus agradecimentos.

À minha namorada Thalita Tasca,  
pela tolerância, compreensão, apoio e estímulo  
nessa caminhada que vêm sendo construída.

À CAPES,  
que auxiliou financeiramente.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo central compreender o processo de financiamento da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172/2001). Durante a prática investigativa, parte-se do pressuposto de que a construção e a implementação de políticas públicas são condicionadas à lógica de financiamento estabelecida pelo Estado. Tendo em vista essa premissa, procura-se explorar a problemática pertinente à seguinte pergunta: qual é e como tem se constituído historicamente a lógica de financiamento intrínseca à elaboração, aprovação e materialização do Plano Nacional de Educação, no que diz respeito à educação superior? Para responder a essa questão, o trabalho investigativo estrutura-se em torno de três capítulos. No primeiro, toma-se como objeto de estudo o financiamento da educação superior relativo ao processo de elaboração e aprovação do Plano, enfatizando a sua natureza, seus protagonistas, as diferentes posições políticas e a interferência dos organismos multilaterais. No decorrer desta investigação, busca-se compreender a origem e os propósitos das mudanças estabelecidas no cenário político-econômico nacional a partir da década de 1990, com o intuito de esclarecer como e em que medida as políticas neoliberais globais influenciaram as políticas de financiamento e gestão da educação superior no Brasil. O capítulo subsequente explora a lógica de financiamento intrínseca ao processo de materialização das proposições relativas a esse nível de ensino. De maneira geral, analisa-se criticamente a forma como se estruturou e se organizou o financiamento público na chamada “Década da Educação” e em que medida contribuiu para o cumprimento das metas expressas na lei nº 10.172/2001. Por fim, o terceiro capítulo, apresenta diferentes estimativas do investimento público (direto e indireto) na educação superior e as fontes de recursos das instituições públicas e privadas. Por meio desse processo investigativo, de caráter crítico-reconstrutivo, pretende-se avançar em estudos e pesquisas no âmbito das políticas educacionais, sobretudo no que diz respeito ao Plano Nacional de Educação, entendido como política de Estado, de modo a contribuir para a melhoria da educação superior no Brasil.

**Palavras-chave: Educação Superior. Estado. Financiamento. Plano Nacional de Educação. Políticas Educacionais.**

## ABSTRACT

This research has like main objective understand the process of financing of higher education in the context of the National Education Plan (Law No 10.172/2001). During the investigative practice, starts from the presupposition that the construction and implementation of public policies are conditioned to the logic of financing established by the state. In view of this premise, we attempt to explore the issues relevant of the following question: what is and how they have historically constituted the intrinsic logic of financing to the elaboration, approval and materialization of the Education Plan, in respect to higher education? To answer this question, the research is structured around three chapters. In the first, takes as object of the study the funding of higher education on the process of preparation and approval of the Plan, emphasizing its nature, their protagonists, the different political positions and the interference of multilateral organizations. During this research, we search to understand the origin and purposes of the changes established in the national political-economic scenario from the 1990s, in order to explain how and in what dimension the global neoliberal policies have influenced the funding policies and management of higher education in Brazil. The subsequent chapter explores the logic of the intrinsic financing to the materialization process of the propositions relating to this level of education. In general, analyzes critically the way how it was structured and organized the public financing in the "Decade of Education" and in what dimension it contributed to fulfill the goals expressed in the law n° 10.172/2001. Finally, the third chapter presents different estimates of public investment (direct and indirect) in higher education and the origin of the resources of public and private institutions. Through this investigative process, of critical-reconstructive character, wants to advance in studies and researches in the field of educational policies, especially with regard to the National Education Plan, understood as a state policy, to contribute to the improvement of higher education in Brazil.

**Keywords: Higher Education. State. Financing. National Education Plan. Educational Policies.**

## SUMÁRIO

Lista de abreviaturas .....	07
Lista de gráficos .....	10
Lista de tabelas .....	11
<b>1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS.....</b>	<b>12</b>
<b>2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PNE 2001-2010. ....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Perspectivas e contradições no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação 2001 – 2011 .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1.1 Os projetos de Plano Nacional de Educação .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 A educação superior no cenário internacional .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2.1 Cenário político-econômico a partir da década de 1990 .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2.2 O Banco Mundial e as políticas de financiamento .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.3 Propostas do Banco Mundial para a educação superior e seus fundamentos .....</b>	<b>34</b>
<b>2.3 A educação superior no contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.1 A transferência das universidades federais para o setor público não estatal.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3.2 O financiamento da educação superior no octênio FHC: a efervescência do mercado educacional .....</b>	<b>44</b>
<b>2.4 O Plano Nacional de Educação na qualidade de políticas públicas .....</b>	<b>50</b>
<b>3. OS ESFORÇOS E AS AÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EXPRESSAS NA LEI Nº 10.172/2001 .....</b>	<b>54</b>
<b>3.1 Os desafios do financiamento público para a consecução das metas de maior impacto financeiro propostas pelo Plano Nacional de Educação .....</b>	<b>54</b>
<b>3.2 A política econômica e social no governo Lula da Silva: transições e continuidades.....</b>	<b>59</b>
<b>3.2.1 O princípio de organização do Estado brasileiro no século XXI: entre a revolução e o conservadorismo .....</b>	<b>60</b>

3.2.2 A reforma da educação superior brasileira no octênio Lula da Silva: estratégias e ações .....	64
3.3 Reflexões críticas sobre a política de financiamento da educação superior no governo Lula da Silva.....	69
3.4 Os programas de maior relevância financeira e social e suas contribuições para a educação superior brasileira .....	75
3.4.1 O Programa Universidade para Todos (ProUni) .....	76
3.4.2 Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). .....	79
4. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA CHAMADA “DÉCADA DA EDUCAÇÃO”. .....	87
4.1 Estimativas do investimento público. ....	89
4.2 As fontes de recursos das instituições públicas e privadas. ....	95
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS. ....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109

## **Lista de abreviaturas:**

ANPED – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação

ANDES – SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

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

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF – Constituição Federal

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONED – Congresso Nacional de Educação

CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

GED – Gratificação de Estimulo à docência

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ICT – Instituição Científica e Tecnológica



IES – Instituições Brasileiras de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Educação Superior

IFETS – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPCA – Índice de Preços ao Consumido Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Plano de Aceleração do crescimento

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PNAES – Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNE – Plano Nacional de Educação

PNPD – Programa Nacional de Pós-Doutorado

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Parceria Público-Privada

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PT – Partidos dos Trabalhadores

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

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SOF - Ministério da Fazenda e Secretaria do Orçamento Federal

SRF – Secretaria da Receita Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UFPR – Universidade Federal do Paraná

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

## Lista de gráficos:

Gráfico 1 - Evolução do número de ingressos (todas as formas) por categoria administrativa (público e privado) – 2001 a 2010. ....	82
Gráfico 2 - Evolução do número de ingressos (todas as formas) em cursos de graduação (presencial e a distância) das IFES – 2001 a 2010. ....	82
Gráfico 3 - Evolução do número de concluintes (todas as formas) por categoria administrativa (público e privado) – 2001 a 2010. ....	83
Gráfico 4 - Evolução do número de concluintes (todas as formas) em cursos de graduação (presencial e a distância) das IFES – 2001 a 2010. ....	83
Gráfico 5 - Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa – 2001 a 2010. ....	84
Gráfico 6 - Evolução do número de instituições federais de educação superior (todas as organizações acadêmicas) – 2001 a 2010. ....	84
Gráfico 7 - Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior – 2001 a 2009. ....	85
Gráfico 8 - Estimativa do percentual do investimento público total na educação superior em relação ao produto interno bruto (PIB) – 2001 a 2010. ....	89
Gráfico 9 - Estimativa do investimento público direto na educação superior por estudante em valores nominais e em valores reais, atualizados para 2010 pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) – 2001 a 2010. ....	93
Gráfico 10 - Histórico da estimativa do investimento público direto em educação por estudante com valores atualizados para 2010 pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) por nível de ensino (educação básica e educação superior) – 2001 a 2010. ...	94
Gráfico 11 - Histórico da estimativa da proporção relativa do investimento público direto em educação, por nível de ensino (educação básica e educação superior) – 2001 a 2010. ....	94
Gráfico 12 - Demonstrativo da estimativa das fontes de recursos das universidades federais brasileiras. ....	96

## **Lista de Tabelas:**

Tabela 1 - Demonstrativo da relação existente entre as orientações-chave do Banco Mundial para a educação superior e as reformas implementadas pelo Estado brasileiro no período de 1995 a 2001. ....	48
Tabela 2 - Número de bolsas (integrais e parciais) ofertadas pelo ProUni no período de 2005 a 2011. ....	78

## 1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O Plano Nacional de Educação (PNE) é a principal política de longo prazo aprovada pelo governo federal para subsidiar as ações do Estado brasileiro na área da educação. Por intermédio do Plano, de duração decenal, são definidos os objetivos, as diretrizes, as metas e as estratégias de implementação com vistas a assegurar a manutenção e o desenvolvimento dos diferentes níveis, etapas e modalidades do ensino, conforme disposto no artigo 214 da Constituição Federal (CF/88). Na acepção de Valente (2001, p. 10), o PNE “constitui-se um meio relevante para orientar, por exemplo, a batalha pela erradicação do analfabetismo, pela universalização da educação básica [...] e para ampliar substantivamente o atendimento no ensino superior público”. Do ponto de vista legal, a aprovação do Plano (lei nº 10.172/2001), pelo Congresso Nacional, legitimou as disposições relativas à sua elaboração (artigo 9º), previsão e fundamentação (art. 87 – § 1º) previstas na lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional (LDB).

O objetivo do Plano Nacional de Educação é estabelecer diretrizes e metas para a atuação do Poder Público e da sociedade em todos os níveis e modalidades de ensino, incluindo medidas relativas à gestão e ao financiamento da educação nacional. O efetivo cumprimento dos propósitos e ações, no período de dez anos, romperia com a fragmentação e a desarticulação dos programas e políticas educacionais. No Brasil, a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais “têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo” (DOURADO apud SILVA; ALVES, 2009, p. 102). Em contrapartida, a consolidação do Plano Nacional de Educação asseguraria a continuidade das políticas públicas, ultrapassando diferentes gestões marcadas por articulações políticas diferenciadas e conjunturais. Em razão disso, o projeto encaminhado ao Congresso Nacional precisaria se configurar como um plano de Estado, não um plano de governo, de modo a compreender, pelo menos, duas gestões governamentais. Para Valente (2002, p. 98) “um plano da magnitude do PNE deve ser assumido pelo Poder Público, especialmente pelo Congresso Nacional, como tarefa de Estado. Ele não pode ser reduzido às “razões” de governos que agem para conquistar vitórias conjunturais, em proveito de seus interesses imediatos”.

Em 9 de janeiro de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou, com nove vetos, a lei nº 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação. A proposta do Poder Executivo, aprovada na contramão de intensa mobilização da sociedade civil, consagrou a política educacional praticada pelo Ministério da Educação no contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro. A reforma da administração pública, iniciada em meados da década de 1990, estimulou a privatização dos serviços sociais (incluindo educação, saúde, aposentadorias, transporte público, habitação populares, dentre outros), com o objetivo de alcançar o equilíbrio fiscal e a estabilização econômica. Nesse período, as políticas públicas no Brasil e no exterior sofreram “fortes ajustes na direção da mercantilização das condições sociais”, sob impacto das reformas político-econômicas neoliberais, projetadas pelos organismos internacionais de financiamento (Banco Mundial, FMI, OMC, BID, dentre outros) (DOURADO, 2002, p. 235-236). Os programas de estabilização e ajuste estrutural impostos aos países latino-americanos, cujas diretrizes se encontram sumarizadas no Consenso de Washington<sup>1</sup>, provocaram alterações no princípio de organização do Estado. As reformas estabelecidas em favor da modernização do setor público subjugarão o modelo intervencionista do Estado de bem-estar social (*Welfare State*), a fim de tornar a administração pública mais eficiente e flexível em face das novas demandas do mundo globalizado. Na interpretação de Dourado (2002, p. 234), essa lógica implicou “alterações no campo das políticas públicas, em especial das políticas sociais”, pois estiveram em curso “propostas e projetos que se configuram pela minimização do papel do Estado, marcado pela interpenetração entre as esferas pública e privada em detrimento da primeira”.

Com efeito, pode-se dizer que as diretrizes e metas para a chamada “Década da Educação” revelaram a lógica política e econômica intrínseca ao novo modelo de intervenção estatal. O Plano Nacional de Educação (2001 – 2010) traduz, na condição de políticas públicas, o modelo político e econômico do Estado brasileiro legitimado no octênio FHC. De modo geral, as políticas públicas criadas para solucionar os problemas educacionais têm como fundamento uma teoria do Estado. Nesse campo, segundo afirma Dourado (2010, p. 679-680),

---

<sup>1</sup> A expressão Consenso de Washington foi criada pelo economista John Williamson, em 1990, em atribuição a uma espécie de consenso sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as reformas que seriam necessárias para superá-la. As medidas propostas pela abordagem de Washington foram formuladas em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington (Banco Mundial, FMI e BID), funcionários do governo norte-americano e economistas latino-americanos. As reformas recomendadas pelo *Consenso de Washington* poderiam ser resumidas nas seguintes ações: promoção da estabilização econômica por meio do ajuste fiscal, de forma que o mercado desempenhe o papel fundamental e redução do tamanho do Estado, mediante a privatização das empresas públicas e a liberalização do comércio para o exterior (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 6). Para compreender a natureza, os objetivos e as reformas preconizadas pela abordagem de Washington, ver Bresser Pereira (1991) e Batista (2001).

as políticas traduzem-se por um “quadro polissêmico e, eminentemente, político-pedagógico. Ou seja, as análises e proposições na área educacional são portadoras de concepções de mundo, sociedade e educação, que, por sua vez, traduzem o lugar histórico e, portanto, político-ideológico de onde se inscrevem”. No que concerne a essa problemática, é preciso lembrar que a construção e a materialização de políticas públicas são condicionadas à lógica de financiamento estabelecida pelo Estado. No Brasil, o processo de elaboração, aprovação e materialização das proposições do Plano Nacional de Educação (2001-2011) esteve pautado nos modelos de financiamento impostos pelos governos federais. Teoricamente, o financiamento da educação nacional segue os princípios da administração pública federal. Sendo assim, as políticas educacionais, propostas pelo Ministério da Educação, refletem o modelo político e econômico do Estado. Em resumo, se as políticas públicas necessitam de recursos financeiros para serem efetivadas, então, as soluções dos problemas educacionais dependem, em grande parte, das teorias de Estado.

Nesse processo, o financiamento exerce um papel fundamental na elaboração e consolidação de políticas públicas. Ele se constitui no principal instrumento de aproximação entre as diretrizes político-econômicas do Estado e as necessidades da área educacional. Por intermédio do financiamento, as mudanças de paradigma na administração pública atingiram diretamente as políticas para a educação superior. Tendo em vista a relação existente entre Estado, financiamento e políticas educacionais, o presente trabalho tem como objetivo principal compreender o processo de financiamento da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172/2001).

Com esse escopo, pretende-se explorar a problemática pertinente a tais questionamentos: qual é e como tem se constituído historicamente a lógica de financiamento intrínseca às proposições e materialização do Plano Nacional de Educação 2001-2010 no que diz respeito à educação superior? Como e em que medida as políticas neoliberais globais influenciaram as políticas de financiamento e gestão desse nível de ensino no Brasil? Quais são os limites impostos pelas políticas de financiamento à lei nº 10.172/2001, sobretudo no âmbito da educação superior? Que implicações a reforma da administração pública trouxe para o financiamento do ensino superior durante o processo de elaboração e aprovação dos objetivos e metas para a chamada “Década da Educação”? Como se organizou e se estruturou o financiamento público no octênio Lula da Silva e de que forma este contribuiu para o cumprimento dos objetivos e metas nos dez anos de vigência do Plano? Quais as possíveis contribuições e de que forma os programas Reuni (decreto nº 6.096/2007) e ProUni (lei nº 11.

096/2005), inscritos no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), influenciaram o processo de financiamento da educação superior nos dez anos de vigência do Plano Nacional de Educação? E, por fim, quanto foi investido e em que medida as receitas governamentais contribuíram para a manutenção e o desenvolvimento das IES públicas e privadas no Brasil?

Em função das mudanças na estrutura e na organização do Estado, estabelecidas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, a avaliação das políticas para o ensino superior tem se constituído um grande desafio para as pesquisas no campo da educação. A lógica de financiamento e, portanto, de orçamento público, adotadas pelos governos federais influenciaram decisivamente a construção e a execução de políticas educacionais. Por isso, é necessário tornar tema de debate a atual conjuntura política, a concepção de financiamento e de gestão e os rumos da educação superior brasileira.

Por meio desse processo investigativo, pretende-se avançar em estudos e pesquisas no âmbito das políticas educacionais e suas interconexões com o Plano Nacional de Educação, entendido como política de Estado, de modo a contribuir para a melhoria da educação superior no país. O presente estudo explora criticamente a lógica política de sua tramitação e aprovação pelo Congresso Nacional, ressaltando as concepções de educação e de Estado em disputa, os seus limites estruturais e conjunturais como política pública, os avanços para o setor educacional e os pressupostos de financiamento da educação superior. Esse estudo crítico permite identificar os avanços e os limites impostos pela lógica de financiamento ao processo de elaboração e cumprimento das metas estabelecidas pela lei nº 10.172/2001. Investigar o processo de financiamento da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação possibilita compreender o tensionamento existente entre as teorias do Estado e as necessidades da educação nacional. Com base nisso, são evidenciados importantes desafios ao novo Plano, a ser construído como política de Estado para os próximos dez anos.

O trabalho investigativo pretende explorar, de modo específico, a lógica de financiamento da educação superior inerente ao processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação (lei nº 10.171/2001). No decorrer deste estudo, analisa-se criticamente o cenário político-econômico nacional a partir dos anos de 1990, com o intuito de esclarecer como e em que medida as políticas neoliberais globais influenciaram as políticas de financiamento e gestão do ensino superior no Brasil. No segundo momento, busca-se compreender como se estruturou e se organizou o financiamento do ensino superior na



chamada “Década da Educação” e em que medida contribuiu para o cumprimento das metas projetadas pelo PNE 2001-2010. Para finalizar, avaliam-se as estimativas de investimento público (direto e/ou indireto) e as fontes de recursos das instituições públicas e privadas na primeira década do século XXI.

Para compreender a lógica de financiamento intrínseca à Lei 10.172/2001, no que diz respeito à educação superior, o trabalho investigativo se sucedeu com base em dois procedimentos metodológicos: a análise documental e o trabalho crítico-reconstrutivo. O primeiro procedimento permitiu extrair, de fontes oficiais, informações que serviram de subsídio para responder aos problemas e objetivos da pesquisa. Na prática, a análise documental permite representar o conteúdo de um documento de uma forma distinta da original, ampliando assim o entendimento sobre o objeto de estudo. Esta técnica se desenvolve por meio da representação, localização e organização das informações oficiais. Por se tratar de um tema de caráter político-educacional, o processo investigativo baseou-se na localização de leis, projetos de lei (PL), decretos, resoluções, portarias, documentos (nacionais e internacionais), avaliações e resumos técnico-científicos, estatísticas, propostas de governo, planos governamentais e não-governamentais, dentre outros.

O segundo procedimento metodológico forneceu os elementos teóricos necessários à construção de uma análise crítico-reflexiva das transformações ocorridas no cenário político e econômico nacional a partir de meados da década de 1990 (governos FHC e Lula da Silva) e, de forma singular, das mudanças atribuídas ao processo de financiamento da educação superior. O trabalho crítico-reconstrutivo permitiu a análise e reconstrução de documentos, artigos e obras referentes a temas e autores diversos, contribuindo para o cumprimento dos objetivos da pesquisa. Durante o atual processo investigativo, as informações obtidas via análise documental foram confrontadas e sistematizadas com o auxílio desse procedimento metodológico. De acordo com Corsetti (2006, p. 05), o confronto de fontes documentais “possibilita uma leitura não apenas literal das informações contidas nos documentos, mas uma compreensão real, contextualizada pelo cruzamento entre fontes que se complementam”. Para tanto, diversos pesquisadores e suas respectivas obras foram decisivos no processo de construção do presente estudo, dentre eles: Amaral (2003, 2008, 2009); Araújo; Pinheiro (2010); Batista (2001); Bresser Pereira (1991, 1996); Cardoso (2008); Dantas; Souza Junior (2009); Dourado (1999, 2002, 2009, 2010); Giddens (2001, 2009); Guimarães (2004); Otranto (2006); Saviani (2010); Sguissardi (2008, 2009); Silva (2006); Torres (2000); Valente (2001).

Estruturalmente, o estudo está dividido em três capítulos: O primeiro explora criticamente o processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação 2001-2010, enfatizando sua origem, seus protagonistas, os embates políticos e sociais, a concepção político-econômica de Estado e a interferência dos organismos internacionais de financiamento. Nessa perspectiva, o trabalho investigativo tem início a partir de uma análise política dos dois projetos de Plano Nacional de Educação encaminhados ao Congresso Nacional: o “PNE - proposta da sociedade brasileira”, elaborado coletivamente por educadores da oposição, profissionais da educação e estudantes, reunidos no I e II Congresso Nacional de Educação (CONED) e o “PNE - proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Para compreender os pressupostos políticos e econômicos inerentes às escolhas, ações e restrições impostas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal aos projetos de PNE, foi preciso situar a concepção de Estado legitimada no octênio FHC.

Diante desse desafio, a pesquisa reporta-se ao contexto das reformas de ajuste estrutural e estabilização econômica implantadas nos países latino-americanos em decorrência da tensão gerada pelo constante e crescente retrocesso do Estado keynesiano. Em sintonia com as premissas de ajuste neoliberal, o texto traz à tona as quatro orientações-chave elaboradas pelo Banco Mundial com o objetivo de subsidiar as reformas do ensino superior nos países em desenvolvimento. Com base nesse estudo, estabeleceu-se uma análise crítico-reflexiva das transformações ocorridas no âmbito da educação superior no contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro e das restrições financeiras impostas pelo governo federal ao Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001).

No segundo capítulo, pretende-se avaliar criticamente os esforços e as ações do Estado brasileiro para alcançar os objetivos e as metas definidas no Plano Nacional de Educação 2001-2010. Para atingir a esse propósito, são apresentados, de forma introdutória, os desafios do financiamento público para a consecução das metas de maior impacto financeiro, assumidas pelo governo federal no documento intitulado *Desafios do Plano Nacional de Educação* (2004). A partir de então, inicia-se o processo de investigação e avaliação crítica das ações executadas pelo Ministério da Educação, sobretudo, no que tange à gestão e ao financiamento do ensino superior. Em atribuição ao tripé formado pela articulação entre Estado, financiamento e políticas públicas, busca-se, primeiramente, compreender as alterações no cenário político e econômico nacional, empreendidas após a ascensão de Lula da Silva à presidência da República. No decorrer desse estudo, procura-se representar as

principais estratégias e ações que subsidiaram as reformas da educação superior na primeira década do século XXI. Nesse sentido, tomam-se como objetos de investigação os programas de maior relevância financeira e social (Reuni e ProUni), destacando a evolução dos níveis de desempenho relativos às taxas de escolarização (bruta e líquida) e ao número de instituições (públicas e privadas), ingressos e concluintes nos cursos de graduação do país.

Por fim, procura-se investigar o *quantum* foi gasto com ensino superior (graduação, mestrado e doutorado) e a origem das receitas das instituições públicas e privadas, a fim de esclarecer os avanços e os limites do financiamento público no período de 2001 a 2010. O terceiro capítulo apresenta diferentes estimativas do investimento público (direto e indireto) nesse nível de ensino, incluindo: o percentual de investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); o histórico dos gastos públicos por estudante em valores reais e nominais; e a proporção relativa do investimento público direto em educação, por nível de ensino (educação básica e educação superior). Para finalizar, faz-se uma análise crítico-reflexiva das principais fontes de recursos das instituições públicas e privadas, trazendo à tona aspectos relevantes para se compreender o processo de financiamento da educação superior nos dez anos de vigência da lei nº 10.172/2001. A sistematização dos principais indicadores de desenvolvimento da educação superior - realizada no capítulo anterior - à luz das estimativas de investimentos permite identificar os avanços e os limites do financiamento público na chamada década da educação. A partir das lacunas e deficiências apuradas de maneira crítico-reflexiva no decorrer da pesquisa, procurou-se elencar, no âmbito das considerações finais, importantes desafios ao novo Plano Nacional de Educação, a ser aprovado como política de Estado para os próximos dez anos.

## **2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PNE 2001-2010**

Para compreender a lógica de financiamento intrínseca ao processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172/2001), faz-se necessário investigar a origem e os propósitos das mudanças estabelecidas no cenário político-econômico nacional a partir da década de 1990. De acordo com Aguiar (2010, p. 709), “avaliar um plano desta natureza e magnitude significa adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país [...]”. O Plano Nacional de Educação, na qualidade de políticas públicas, se constituiu a partir de embates em torno de projetos político-sociais. Porém, não se pode esquecer que o texto-base da lei nº 10.172/2001, aprovado pela ampla maioria governista na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, descartou a proposta consolidada na Plenária de Encerramento do II Congresso Nacional de Educação (CONED), fazendo prevalecer os objetivos e metas do projeto encaminhado pelo Ministério da Educação (MEC). A proposta do Poder Executivo havia sido elaborada em sintonia com as premissas de reestruturação econômica inerentes ao processo de modernização do Estado brasileiro. Na década de 1990, as políticas de ajuste estrutural atingiram “todos os setores da organização do Estado, especialmente as políticas públicas” que foram gradativamente “transferidas, em nome do ajuste fiscal, para a iniciativa privada, materializando a sua transformação em serviços a serem oferecidos pelo setor privado” (BOLLMANN, 2010, p. 662).

### **2.1 Perspectivas e contradições no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação 2001 – 2011**

Historicamente, as primeiras manifestações políticas e sociais em prol da elaboração do Plano Nacional de Educação tornaram-se públicas a partir da década de 1930. Com vistas a instituir um processo de organização sistêmica da educação brasileira, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, discorre sobre os problemas ligados à educação pública. Em tese, o documento critica a inexistência de um plano político-pedagógico em âmbito nacional ao afirmar que “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país” (AZEVEDO, 2010, p. 33). Nesses termos, a formulação de um “Plano de reconstrução educacional” constitui-se

tarefa importante no âmbito das reformas educacionais, por estabelecer estratégias e ações que permitam articular os objetivos e os fins da educação com as políticas propostas pelo Estado.

Dentre outras iniciativas sociais e políticas que configuram a trajetória histórica do Plano Nacional de Educação<sup>2</sup>, exerce destaque a Constituição Federal de 1988 (CF/88), conhecida também como “Constituição Cidadã”, por atribuir à sociedade a incumbência de elaborar, em forma de lei, o Plano Nacional de Educação, e as disposições transitórias da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Sob o prisma da Constituição Federal, o artigo 214 define a natureza e os propósitos do Plano Nacional de Educação, por meio da seguinte redação: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público [...]”. Nessa mesma direção, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, determina e condiciona a elaboração do PNE sob a forma de lei, estabelecendo o prazo para a sua elaboração e aprovação pelo Congresso Nacional.

O Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172), aprovado pelo Congresso Nacional em janeiro de 2001, é a principal política que decorre da lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. O artigo 9º da LDBEN dispõe que “a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Dentro dessa perspectiva, o parágrafo 1º do artigo 87 torna explícito que “a União no prazo de um ano (...) encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. Em observância a essas determinações, membros da sociedade civil (sindicatos e trabalhadores da educação) e do Ministério da Educação, ambos procurando fundamentar-se em ampla consulta a educadores, entidades profissionais e associações de educadores, propiciaram as primeiras iniciativas oficiais em meados de 1997. A partir de então, foram elaborados e encaminhados ao Congresso Nacional, para sua aprovação sob forma de lei, dois projetos de plano de educação: um, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e o outro,

---

<sup>2</sup> No decorrer das sete décadas de história política e social relativa ao Plano Nacional de Educação, a qual inicia com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, até a sua aprovação, em 2001, sob a forma de lei, várias iniciativas influenciaram significativamente essa trajetória: O *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, lançada 1932; A *Constituição Brasileira* de 1934; A *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, aprovada em 1961; O *Plano Nacional de Educação* de 1962; A *Constituição Federal*, publicada em 1988; e, a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* aprovada em 1996 (FNE, 2011, 02-20).

elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação e estudantes, reunidos no I e II Congresso Nacional de Educação (CONED).

O Plano da Sociedade Brasileira, encabeçado pelo Deputado Ivan Valente e subscrito por mais de setenta parlamentares dos partidos de oposição na Câmara, consubstanciou-se no projeto de lei nº 4.155/98. A proposta da sociedade civil foi protocolada no dia 10 de fevereiro de 1998, obrigando o Ministério da Educação a desengavetar seu projeto e encaminhá-lo imediatamente ao Congresso Nacional. A Proposta do Executivo foi encaminhada ao Parlamento dois dias depois, dando origem ao projeto de lei nº 4.173/98, que começa a tramitar juntamente ao primeiro Plano. De acordo com Valente (2001a, p. 11), “a apresentação das duas proposições materializava mais do que nunca a existência de dois projetos de escola, duas propostas opostas de política educacional; elas, de fato, traduziam dois projetos antagônicos de país”. Diante desse impasse político e social, deu-se início ao processo de construção de um substitutivo, a fim de confluir os dois projetos anteriores. Para garantir a permanência da atual política educacional, o substitutivo elaborado pelo deputado Nelson Marchezan, nomeado relator pela ampla maioria governista na Câmara dos Deputados e no Senado, tomou como referência a proposta do executivo, sobre o qual incorporou poucas metas da proposta da sociedade brasileira. “Em acréscimo, tratou-se de abreviar a participação social no debate do Congresso, inclusive, fazendo preponderar nas audiências públicas os convites para autoridades e técnicos vinculados às posições oficiais” (VALENTE, 2001a, p. 13).

O substitutivo, subscrito pelo deputado Marchezan, foi elaborado a partir da proposta de plano do Poder Executivo, por considerá-la mais “realista” e, indubitavelmente, por estar em consonância com a política educacional praticada pelo Ministério da Educação. O projeto substitutivo, que se tornou o texto-base da lei, foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 14 de junho de 2000. Em seguida, o projeto de lei foi remetido ao Senado Federal, onde recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 42/2000. Depois de realizadas várias audiências públicas, o Presidente da República sancionou a lei nº 10.172/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, em 9 de janeiro de 2001. A sanção presidencial contém nove vetos, dos quais cinco incidem sobre o ensino superior (inclui-se o Item 11.3, subitem 1), sendo que 80% referem-se especificamente às metas ligadas ao financiamento e à gestão desse nível de ensino. Para Valente e Romano (2002, p. 106), “o presidente vetou tudo o que pudesse ter a imagem de um Plano”. Em análise a essa mesma problemática, Dourado (2010, p.684-685) afirma que “apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes

desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de Financiamento”.

### **2.1.1 Os projetos de Plano Nacional de Educação**

Os dois projetos de Plano Nacional de Educação – o PNE da sociedade brasileira e a proposta encaminhada pelo Executivo Federal – materializavam concepções, prioridades e perspectivas opostas de políticas educacionais, sobretudo no que tange ao financiamento e à gestão da educação nos seus diferentes níveis e modalidades. Segundo Valente e Romano (2002, p. 98), “de um lado tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo”. A ausência de interação dialógica entre ambas as propostas, durante a aprovação do Plano Nacional de Educação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, deu origem a embates políticos e à mobilização da comunidade educacional em prol da democratização das políticas públicas e da ampliação dos recursos destinados à educação. Além de obstruir a proposta da sociedade civil, o plano aprovado pelo Congresso Nacional contou com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação, sobretudo em razão dos nove vetos presidenciais.

Em fase dos respectivos impasses, a lei nº 10.172/2001, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, causou descontentamento entre entidades e membros da comunidade educacional. Em observância à pressão social produzida, sobretudo, pelos profissionais da educação, foram realizadas audiências públicas na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados para debater os vetos impostos ao Plano Nacional de Educação. Na audiência, realizada em 20 de junho de 2001, a Campanha Nacional do Direito à Educação, composta por membros da sociedade civil, entregou ao presidente da Comissão de Educação, o Deputado Walfrido Mares Guia, um abaixo assinado contendo 18 mil assinaturas em favor da derrubada dos vetos. Em 08 de agosto de 2001, foi realizada uma nova audiência pública na Comissão de Educação da Câmara, a qual contou com a presença do então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza. Na ocasião, o Ministro da Educação manifestou a possibilidade de rever os vetos junto ao Presidente da República (HERMIDA, 2006, p. 251-252). Essas e outras medidas foram adotadas pela sociedade civil a fim de amenizar os prejuízos políticos e sociais provocados pela política educacional, de cunho neoliberal,

praticada pelo Ministério da Educação, no octênio FHC. Infelizmente, as iniciativas populares, articuladas em defesa da ampliação e democratização do ensino público, não tiveram o merecido respaldo por parte do governo federal.

Em atribuição ao modelo político e econômico adotado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), preconizado pelas reformas estruturais encaminhadas pelos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial, BID, OMC, entre outros), o Ministério da Educação subjugou as “propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade” em razão de que o projeto proposto pelo Poder Executivo e, posteriormente, as restrições impostas ao teor do texto do substitutivo, “é uma espécie de salvo-conduto para que o governo continue implementando a política que já vinha praticando” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 106).

Durante esse período, as políticas educacionais praticadas pelo governo estiveram engajadas a um novo padrão de intervenção do Estado, amparado, sobretudo, no reducionismo economicista<sup>3</sup> de aporte neoliberal, com vistas a torná-lo menor, mais ágil, flexível e eficiente no atendimento às demandas políticas, econômicas e sociais. Nessa direção, as propostas de Plano Nacional de Educação deveriam ser elaboradas sob o prisma dos novos parâmetros políticos e econômicos que configuram a administração pública gerencial. Em consideração a essas determinações, o Executivo publicou, em 1997, um documento “roteiro” como forma de induzir a projeção das proposições relativas ao Plano em direção às políticas instituídas pela União, o qual, produzido com a pretensão de consolidar os compromissos já assumidos pelo governo nesse período, recebeu o nome de “Proposta para o Documento: Roteiro e Metas para Orientar o Debate sobre o PNE”. Em razão disso, é importante salientar que a vinculação existente entre as metas referidas no documento roteiro e a lógica economicista inerente à reforma gerencial do estado implicou significativas restrições financeiras à educação. No tocante a essa problemática, a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) lançou várias críticas às propostas do Ministério da Educação durante as

---

<sup>3</sup> O ‘reducionismo economicista’ é uma das vias de imposição da hegemonia do capital financeiro que reduz todos os fatos sociais à dimensão econômica e a economia às regras do mercado. No que diz respeito às políticas para a educação do Banco Mundial, tem-se a definição de políticas e estratégias baseadas na análise econômica (LIBÂNEO, 2012, p.19). Na interpretação de Coraggio (1996, p. 104), “o modelo admite a intervenção estatal na educação, pressupondo que para garantir a eficiência do sistema o setor público deva concorrer abertamente com o setor privado e que os mecanismos de alocação pública de recursos se assemelham aos do mercado ideal”. No Brasil, a elaboração e consolidação das políticas públicas foram subordinadas ao programa de ajuste fiscal elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho do Estado (MARE). No decorrer desse processo, as universidades foram subordinadas “às regras do mercado, mediante a competição pelo autofinanciamento” (OLIVEIRA, 1999, p. 152).



reuniões promovidas para examinar as referências do “roteiro”. Em sua manifestação preliminar, o grupo de trabalho entendia que “o Plano Nacional deveria projetar-se para além daquilo que já estava definido nas leis, fundamentando-se, de modo claro e explícito, num *projeto político global de sociedade*” (BEISIEGEL, 1999, p. 225).

Os membros da sociedade civil (sindicatos e trabalhadores da educação), envolvidos nessas reuniões, defendiam a ampliação dos investimentos públicos na área da educação. Para que a educação brasileira pudesse se desenvolver em termos qualitativos, o Plano Nacional de Educação aprovado em lei deveria ser mais ambicioso do que as recomendações apresentadas pelo Executivo, correspondendo ao valor percentual de, no mínimo, 8% do PIB. Em tese, Beisiegel (1999, p. 225) traduz a insatisfação do grupo de trabalho com as políticas de financiamento, ao afirmar que as “referências do ‘roteiro’ em parceria com o setor privado são vistas com reservas, assentadas na preocupação de um possível desembarque do Estado de suas atribuições educacionais”. Outro fator preponderante, abstraído dos documentos preliminares da ANPED, refere-se à falta de transparência nos dados concernentes à distribuição das verbas federais destinadas à educação. Para tanto, o parecer adverte para a necessidade de explicitar o *quantum* que será investido nos diferentes níveis e modalidades de ensino e as origens dos recursos previstos na realização de cada uma das metas do Plano Nacional de Educação.

Além do mais, é de suma importância ressaltar que o documento “roteiro”, analisado por setores organizados junto à ANPED e, posteriormente, pelo II Congresso Nacional de Educação (CONED), vislumbra os princípios políticos e a matriz econômica, ambos de natureza neoliberal, encontrados mais tarde na proposta final do Poder Executivo. No âmbito econômico, o projeto de lei nº 4.173/98 induz a “um recuo da União em matéria de recursos e orçamentos, pois consolida a racionalização e otimização dos recursos já existentes, acompanhado de um discreto aumento que, no prazo de dez anos, chegaria a atingir 6,5% do Produto Interno Bruto (PIB) – incluído recursos do setor privado” (HERMIDA, 2006, p. 246). No entanto, as determinações orçamentárias contidas na proposta do Poder Executivo são justificadas sob a ótica das disposições da “Lei de Responsabilidade Fiscal” e dos limites impostos pelos poucos recursos financeiros disponíveis. Enquanto isso, na perspectiva política o Executivo prioriza o ensino fundamental em detrimento do ensino superior. O argumento baseado na convicção de que é melhor investir em medidas que favoreçam a universalização e a melhoria da qualidade da educação básica, abreviando os recursos destinados ao financiamento da educação superior pública, partiu das recomendações encaminhadas pelos

organismos multilaterais aos países em desenvolvimento. Na concepção tradicional do Banco Mundial, a lacuna deixada pela retirada parcial dos subsídios destinados à educação superior deverá ser preenchida com o apoio das instituições de ensino superior privadas e pela diversificação das fontes de financiamento. Em atenção a essas recomendações, “o MEC delegou maior responsabilidade pela expansão do ensino superior à esfera privada, evidenciada pela ampliação considerável da participação desse setor na oferta de vagas” (CORBUCCI, 2004, p. 681).

Diante dessa realidade, membros da sociedade civil vinculados ao campo da educação assumiram a responsabilidade de elaborar uma proposta de Plano Nacional de Educação em oposição ao modelo político implementado na década de 1990 pelos governos nacionais. O PNE, proposta da Sociedade Brasileira, foi consolidado no II Congresso Nacional de Educação (CONED), configurando-se na síntese do esforço coletivo resultante das discussões e estudos realizados no I CONED e demais eventos nacionais e locais organizados previamente em todo o país<sup>4</sup>. O trabalho da sociedade civil teve como ponto de partida um diagnóstico de necessidades e limitações decorrentes das políticas educacionais implantadas pelo Ministério da Educação. As diretrizes e metas nele contidas objetivaram atender as necessidades educacionais da maioria da população, por meio de um processo pedagógico democrático e participativo, a fim de propiciar a formação de sujeitos críticos, construtores de sua própria cultura, da história e da sociedade em que vivem. Nessa dimensão, a educação se redefine em defesa da criação de espaços democráticos de elaboração de valores e de princípios éticos voltados para a busca da igualdade e de justiça social, em prol do aperfeiçoamento e dignificação do homem em todos os níveis e modalidade educacionais. Com vistas a instituir um modelo educacional comprometido com a educação pública e de qualidade social para todos, “os protagonistas do I e II CONEDS tomaram para si a responsabilidade de elaborar uma proposta de PNE coerente com uma concepção de educação transformadora, instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de um país [...]” (BOLLMAN, 2010, p. 674).

O plano formalizado no II CONED propôs metas mais ambiciosas do que as fixadas no projeto do Poder Executivo, pois previa a superação do atraso educacional acumulado pelo

---

<sup>4</sup> No total foram organizados cinco CONEDS, os quais ocorreram, sucessivamente, em quatro capitais brasileiras: I) Belo Horizonte, MG – julho/agosto de 1996; II) Belo Horizonte, MG – 9 de novembro de 1997; III) Porto Alegre, RS – dezembro de 1999; IV) São Paulo – abril de 2002; V) Recife, PE – maio de 2005. Para compreender os objetivos, os atores e as conquistas relativas aos cinco CONEDS, ver Bollmann (2010, p. 665-672).

país e a extinção dos mecanismos de exclusão social. A Proposta da Sociedade Brasileira reivindicava investimentos da ordem de cerca de 10% do PIB, justificando-os como “valor bastante próximo ao que foi ou tem sido gasto por países que superaram, ou estão superando, atrasos educacionais graves, como é o caso do Brasil” (II CONED apud BEISIEGEL, 1999, p. 229). O projeto político elaborado pela sociedade brasileira a fim de contribuir para a construção de um Sistema Nacional de Educação garantido e financiado pelo Estado, extrapolou a concepção de educação vinculada às prerrogativas mercadológicas disseminadas pelo capitalismo transnacional em sua versão neoliberal. O modelo de “Gestão Democrática da Educação”, assegurado pelo Plano do II CONED, esteve fundamentado na “constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade, garantir estrutura material para um serviço de qualidade e criar um ambiente de trabalho coletivo que vise a superação de um sistema educacional seletivo e excludente” (II CONED, 1997, p. 33).

Ao deliberar sobre a situação da educação superior brasileira, em meados da década de 1990, o projeto de lei nº 4.155/98 fez referência a substanciosos problemas provenientes das políticas e ações instituídas pelo Estado nas últimas décadas. O documento colocou em xeque as ações políticas desencadeadas pelo Ministério da Educação ao denunciar as contradições inerentes ao campo da educação superior, entre elas: o baixo percentual de estudantes desse nível, em comparação com a realidade de países latino-americanos; a predominância do setor privado, no que se refere ao número de instituições, de matrículas e de alunos concluintes; a ociosidade de vagas no setor público e privado; a baixa qualificação do profissional docente; e, a ausência de políticas de formação e aperfeiçoamento do quadro técnico-administrativo. Para tanto, é importante ressaltar que o descaso das políticas governamentais com a educação superior “tem-se explicitado, de um lado, através da redução dos concursos públicos para a reorganização dos quadros docentes e técnico-administrativos, redução das verbas e ausências dos repasses necessários à sua manutenção” (II CONED, 1997, p. 19). De outro lado, registrou-se a ruptura com o preceito constitucional de garantia ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, essa com serviços oferecidos à comunidade, indispensável à melhoria da qualidade da educação superior e ao rebaixamento dos problemas sociais, econômicos e políticos da sociedade brasileira. No tocante a esse ponto, os membros da sociedade civil organizada apresentaram a seguinte proposição: “A educação superior, a ser majoritariamente oferecida pela União em universidades públicas, se organizará com base na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e

extensão, e terá duração variável, de acordo com requisitos de seus cursos de graduação e pós-graduação” (II CONED, 1997, p. 30).

O PNE direcionou várias críticas à lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, por reforçar a subordinação da educação superior às teses disseminadas mundialmente pelos organismos internacionais. A LDB, por sua vez, impôs medidas restritivas à gestão e ao financiamento da educação superior pública, ao mesmo tempo em que legitimou a aplicação de políticas que favoreceram a expansão desenfreada do setor privado/mercantil. As ações e prioridades nela contidas abarcaram “a opção clara do governo pelo desmantelamento da educação superior pública, via privatização e atrelamento às necessidades mercadológicas” (II CONED, 1997, p. 19). O Plano propôs a revogação imediata de toda a legislação em que se exprimem as orientações do Ministério da Educação por impedir e ferir a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira. Entre outros documentos legais são citadas as leis nº 9.192/95, 9.131/95, 9.394/96, 9.424/96, a Emenda Constitucional nº 14/96 e o decreto nº 2208/97. As proposições sistematizadas pela sociedade civil opuseram-se aos princípios do projeto neoliberal que se instalava mundialmente com o propósito de adequar os países subdesenvolvidos, inclusive o Brasil, ao modelo internacional de modernização do Estado. Por não atingir os anseios do Poder Executivo, as diretrizes e metas relativas ao projeto de lei nº 4.155/98 foram ignoradas pela ampla maioria governista na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O substitutivo, amparado no projeto de lei nº 4.173/98 elaborado pelo Ministério da Educação, tornou-se o texto-base da lei nº 10.172/2001 que, somados aos nove vetos presidenciais, possibilitou ao governo introduzir os moldes do processo de redefinição do Estado ao campo da educação.

Tendo em vista isso, para compreender e avaliar o Plano Nacional de Educação vigente, no que concerne à sua proposição e materialização, é fundamental situar a concepção política de Estado. Baseando-se nos estudos de Marcela Mollis, Sguissardi (2009, p. 112), parte-se do pressuposto de que “qualquer modelo de economia política das reformas educativas tem como fundamento uma ‘teoria de Estado’”. Essa concepção é válida também para o Plano Nacional de Educação. As metas propostas pela lei nº 10.172/2001 foram elaboradas e aprovadas em prol das determinações políticas e econômicas instituídas pelo Estado. A partir desse período, as políticas educacionais foram estruturadas em sintonia com as recomendações do ajuste neoliberal, propostas pelos organismos financeiros multilaterais (FMI, BM, BID, OMC, entre outros). Na década de 1990, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), “efetuaram-se os ajustes estruturais e fiscais e as reformas

especialmente orientadas para o mercado. A partir de 1995, ocorreram as principais mudanças que conduziram à reconfiguração das esferas públicas e privadas, no âmbito do Estado, assim como da educação superior” (SGUISSARDI, 2009, p. 131-132). As novas modalidades da ação estatal implantadas pelo governo proporcionaram mudança significativa na lógica da ação pública do Estado. Por esse motivo, torna-se relevante refletir sobre a teoria do Estado quando se objetiva realizar um estudo mais detalhado das políticas educacionais propostas pelo Plano Nacional de Educação no que concerne à educação superior.

## **2.2 A educação superior no cenário internacional**

As reformas nos sistemas nacionais de educação superior, alavancadas nas últimas décadas pelos países latino-americanos, se sucederam a partir de uma nova concepção do poder e papel do Estado, gestadas nos escritórios dos organismos financeiros multilaterais. A redefinição da estrutura e funcionamento da administração pública foi instituída em decorrência da tensão gerada pelo “constante e crescente retrocesso do Estado keynesiano e do bem-estar e sua gradativa substituição pelas políticas econômicas e sociais de Estado típicas das várias correntes neoliberais” (SGUISSARDI, 2009, p. 112). A derrocada do modelo econômico preconizado por Keynes consubstanciou-se na redução drástica do setor estatal, especialmente mediante a privatização de diversos setores públicos, redução do tamanho do déficit fiscal e diminuição da presença do Estado na economia nacional. As reformas preconizadas em favor da modernização do setor público subjugarão o modelo intervencionista do Estado de bem-estar social, a fim de tornar a administração pública mais eficiente e flexível em face das novas demandas do mundo globalizado.

Contudo, foi a partir da década de 1990, no contexto das mudanças globais e latino-americanas, que os governos nacionais estabeleceram as principais mudanças no cenário da educação superior. As medidas orçamentárias e as políticas educacionais adotadas pelos países latino-americanos incentivaram a expansão do setor privado com fins lucrativos e a crescente subordinação das universidades públicas às regras do mercado. Esse processo de mercantilização da educação pós-secundária, sobretudo da graduação, se intensificou devido à falta de recursos públicos para investir na área e, conseqüentemente, em razão das pressões reformistas apregoadas pelo Banco Mundial com o auxílio de outros organismos financeiro internacionais. Segundo Goergen (2010, p. 905), o ponto mais polêmico que envolve essa problemática “é o entendimento do Banco e de seus técnicos de que a educação superior não

pode ser vista como um *bem estritamente público*. A partir dessa premissa argumenta-se a favor da competitividade, do financiamento alternativo e da privatização”. Portanto, para melhor compreender as transformações ocorridas na educação superior no cenário internacional e nacional, será realizado um estudo mais apurado das políticas e estratégias adotadas pelos governos nacionais após a crise do Estado Keynesiano e, posteriormente, das diretrizes político-econômicas que configuram a tese tradicional do Banco Mundial sobre a educação pós-secundária.

### **2.2.1 Cenário político–econômico a partir da década de 1990**

As políticas implantadas após a crise do Estado de bem-estar social Europeu<sup>5</sup> proporcionaram profundas transformações no âmbito da educação superior. Isso se deve a divergência existente entre o modelo intervencionista Keynesiano e as premissas de reconstrução econômica difundidas pelos governos neoliberais. Na acepção de Keynes, o investimento público nos diferentes setores sociais – incluindo a educação, a saúde, a seguridade social, o salário e a moradia – constitui o ponto fulcral do crescimento econômico, social e cultural do estado. Em razão disso, “o Estado deveria assumir uma posição de destaque no planejamento do desenvolvimento econômico e investir recursos em atividades estratégicas que, no final do ciclo econômico, resultassem em melhor qualidade de vida para a população e sustentassem uma situação de pleno emprego” (AMARAL, 2003, p. 41). As orientações keynesianas foram implantadas efetivamente em muitos países desenvolvidos após a II Guerra Mundial, dando concretude ao que se chamou de Estado de bem-estar social ou “Welfare State”. Porém, em meados da década de 1970, com a implantação de novas e mais flexíveis formas de produção, impulsionadas pela dinâmica da inovação tecnológica, o sistema econômico-político Keynesiano entrou em crise. O Estado, em sua configuração atual, mostrava-se incapaz de dar conta das inúmeras demandas sociais e das transformações da vida político-econômica, associadas ao processo de reestruturação da economia em escala planetária. Isso porque, “a nova economia global é mais fluida e flexível, com redes de poder múltiplo e mecanismo de tomada de decisões que se assemelham mais a uma teia de aranha

---

<sup>5</sup> Na América Latina nunca se implantou um Estado de bem-estar social nos moldes da social democracia europeia. Apesar disso, é importante destacar que, ao longo das décadas de 1970 e 1980, foram adotadas no Brasil várias políticas públicas com o objetivo de satisfazer as necessidades básicas da população desprotegida, incluindo: a Constituição Federal de 1988, os mecanismos de seguro-desemprego, o PIS/PASEP, dentre outros. A crise do Estado intervencionista no Brasil chegou antes que o Estado de Bem Estar pudesse ser, de fato, implantado em sua plenitude. Os mesmos fenômenos políticos, econômicos e culturais que desmantelaram o Estado de bem-estar Social atingiram com a mesma intensidade a Administração Pública Burocrática, no Brasil.

que a uma pirâmide de poder estática que caracterizava a organização do sistema capitalista tradicional” (TORRES, 2000, p. 120).

A degradação do estado intervencionista, ocasionada pela nova dinâmica econômica imposta pelo sistema capitalista global, se intensificou devido à grande crise financeira internacional dos anos 80. O círculo virtuoso do pós-guerra, caracterizado pelo estável crescimento dos anos 60 e 70, foi interrompido pela crise fiscal, marcada por estagnação econômica, redução do poder de intervenção do Estado e aceleração inflacionária. Em resumo, dois fatores favoreceram a dissolução do Welfare State: a globalização da economia e a crescente dificuldade dos Estados em continuar financiando o gasto público. No entanto, é importante ressaltar que os mesmos fenômenos que impulsionaram a crise do Estado de bem-estar social na Europa, atingiram de forma drástica o sistema político e econômico dos países latino-americanos. Com isso, surgiu a necessidade de redefinir o papel do Estado a fim de tornar a administração pública mais eficiente e apta a lidar com menos recursos financeiros. Isso porque, em função das “mudanças sociais, tecnológicas, econômicas, políticas e culturais, a forma atual de atuação do Estado não era capaz de processar as demandas sempre crescentes dos cidadãos” (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010, p. 650). De acordo com a abordagem de Washington, a crise da América Latina esteve relacionada à impossibilidade e incapacidade do Estado de atender às crescentes demandas dos diversos setores da economia. Isso se deve, de modo especial, ao excessivo crescimento do setor estatal e à incapacidade de controlar o déficit público.

Portanto, as mudanças na lógica da ação pública do estado estiveram fundamentadas na teoria do estado neoliberal. As premissas da reestruturação econômica, predominante no capitalismo avançado, foram elaboradas e negociadas pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e BID - os três principais braços do neoliberalismo internacional. A concepção política e econômica, difundida pelos organismos multilaterais de financiamento, se opôs às políticas distributivas do Estado de bem-estar social. Os programas e as políticas recomendadas pelo Banco Mundial pressionaram a reformulação do padrão de gestão do desenvolvimento do capitalismo, presente na concepção de estado intervencionista keynesiano, que havia dominado as políticas macroeconômicas desde o pós-guerra. Para o modelo economicamente neoliberal, o intervencionismo estatal e os grandes programas sociais são os responsáveis pelas mazelas do mundo contemporâneo (desemprego, hiperinflação, estagnação econômico, aumento do déficit público, entre outros). As limitações impostas pela crise às políticas do Welfare State possibilitaram ao neoliberalismo apresentar-

se como possibilidade única para “a retomada do desenvolvimento econômico, implementando reformas estruturais na sociedade, através do redirecionamento das atribuições do Estado como regulador da economia, cujas implicações mais severas significaram a redução ou desmonte das políticas de proteção social” (DOURADO, 1999, p. 120).

As políticas de estabilização e ajuste estrutural, disseminadas sem espaço aparente para soluções alternativas, propuseram uma série de recomendações de política pública, sumarizadas no Consenso de Washington: equilíbrio orçamentário via redução dos gastos públicos, abertura comercial (redução das tarifas para importação); desvalorização da moeda para promover exportação; privatização das empresas e dos serviços públicos; liberalização financeira (eliminação de barreiras ao capital estrangeiro), entre outras (SGUISSARDI, 2009, 110). Por meio dessas medidas, esperava-se que os investimentos privados substituíssem de forma gradual os investimentos públicos. Isso porque os defensores do neoliberalismo acreditam que o melhor estado é o estado mínimo. Nesse contexto de mudanças, a privatização exerceu um papel central nos moldes neoliberais por promover a redução do déficit fiscal e dos gastos públicos. As reformas instituídas na América Latina, inclusive no Brasil, foram gerenciadas na direção da mercantilização do serviço público, por entender que os mercados são mais versáteis e ágeis que as estruturas burocráticas do Estado e por responder mais rapidamente às mudanças sociais e tecnológicas.

### **2.2.2 O Banco Mundial e as políticas de financiamento**

O Banco Mundial<sup>6</sup> e seu “irmão gêmeo” FMI, nascidos na Conferência de Bretton Woods<sup>7</sup>, em 1944, foram os principais propulsores da política econômica neoliberal após a

---

<sup>6</sup> Para compreender a origem, os objetivos e a importância do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional no cenário político e econômico mundial, ver Sguissardi (2009, p. 55 – 61) e Soares (1996).

<sup>7</sup> A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em Bretton Woods, New Hampshire (EUA), reuniu 730 delegados de todas as 44 nações aliadas, com o propósito de discutir os rumos do pós-guerra e reconstruir uma nova ordem econômica mundial. A reunião centrou-se ao redor de duas figuras-chaves: Harry Dexter White, Secretário-Assistente do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e de John Maynard Keynes, o mais famoso dos economistas, defensor da política econômica de Estado intervencionista. Para atender aos propósitos da Conferência, os países envolvidos “buscaram criar instituições capazes de conferir maior estabilidade à economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais” (SOARES, 1996, p. 18). O Acordo de Bretton Woods (Bretton Woods Agreement), assinado pelos delegados em 22 de julho de 1944, deram origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou simplesmente Banco Mundial (World Bank). Inicialmente, os interesses das nações concentravam-se no FMI, cabendo ao Banco Mundial um papel



derrocada do modelo intervencionista keynesiano. Durante as mais de seis décadas de história, o grupo do Banco Mundial exerceu enorme influência sobre as políticas públicas dos países em desenvolvimento, tornando-se a peça-chave do processo de reestruturação política e financeira desses países ao longo dos últimos 25 anos. A repercussão em nível global das políticas neoliberais se deve à capacidade do organismo financeiro de estimular os empréstimos por meio da elaboração de projetos específicos, condizentes com a realidade e as necessidades estruturais de cada região ou país. Somadas a essa estratégia, foram concedidos empréstimos somente aos países que se responsabilizaram em efetivar as reformas políticas propostas pelos organismos financeiros. O aval do FMI tem se tornado a condição mais importante para se estabelecer negociações com o Banco Mundial. Essas medidas possibilitaram-lhe impor a lógica do ajuste estrutural aos Estados beneficiários, sob a ameaça de suspensão do crédito internacional caso ocorresse algum tipo de desvirtuamento ou a resistência de governos eventualmente insatisfeitos com a nova concepção político-econômica. Dada situação de crise e vulnerabilidade financeira dos países endividados, o Banco Mundial “passou a impor uma série de condicionalidades para a concessão de novos empréstimos. Mediante essas condicionalidades, o Banco Mundial (tal como o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e influenciar a própria legislação dos países” (SOARES, 2000, p. 21).

As reformas implantadas na década de 1990, em especial nos países da América Latina, possibilitaram a disseminação e a legitimação das políticas de ajuste estrutural. Portanto, dada as condições de financiamento e as políticas traçadas pelos organismos internacionais, os países latino-americanos tornaram-se reféns de sua imensa dívida externa ao submeter suas moedas e economias às decisões dos países centrais e dos organismos multilaterais de financiamento. “Como consequência, seus estados perderam o poder de definir os próprios objetivos nacionais, e suas políticas públicas passaram a ser administradas ou controladas, direta ou indiretamente, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Tesouro do governo norte-americano” (FIORI apud AMARAL, 2003, p. 48). Mesmo exercendo o controle do processo de reestruturação econômica dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial não assumiu a responsabilidade pelos projetos e programas fracassados.

---

secundário voltado para a ajuda à reconstrução das economias destruídas pela Segunda Guerra Mundial. A partir da década de 1950, o Banco Mundial foi adquirindo o “perfil de um Banco voltado para o financiamento dos países em desenvolvimento”. Esse organismo de financiamento “tem hoje muito pouco em comum com a organização que foi criada em 1944 em Bretton Woods. [...] o Banco Mundial (tal como o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países” (SOARES, 1996, p. 19-21).

Os programas de ajustes propostos aos países da América Latina foram formulados, em novembro de 1989, por economistas de instituições financeiras situadas em Washington (Banco Mundial, FMI e BID), funcionários do governo norte-americano, economistas latino-americanos e especialistas em assuntos latino-americanos. “O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título ‘Latin American adjustment: how much has happened?’, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região” (BATISTA, 2001, p. 11). As discussões realizadas nesse seminário foram fundamentadas na teoria de John Williamson, um proeminente economista do Institute for International Economics. As conclusões desse estudo coletivo foram denominadas informalmente de Consenso de Washington. Para os participantes do encontro, a crise da América Latina é composta por dois ingredientes básicos: o excessivo crescimento do Estado e o populismo econômico definido pela incapacidade de controlar o déficit público e manter sob controle as demandas salariais. Para superar a crise latino-americana, o Consenso de Washington apresentou dez reformas, que poderão ser resumidas em dois grandes eixos: promover a estabilização econômica e reduzir o tamanho do Estado. Em resumo às cinco primeiras reformas, a estabilização econômica deveria se suceder partir “do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental. As cinco restantes são formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido” (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 06).

Nesse contexto de mudanças, as políticas estatais continuaram exercendo um papel essencial na promoção do desenvolvimento econômico e social dos países. Isso porque as economias capitalistas não obteriam o êxito esperado quando coordenadas integralmente pelo mercado. As medidas adotadas pela iniciativa privada precisavam estar integradas às políticas sociais e econômicas do Estado. Na interpretação de Amaral (2003, p. 44) haveria de “existir *a mão do Estado* atuando nesse processo, pois o capitalista em geral tem a sua percepção social bloqueada pelo interesse primordial e individualista de conseguir o maior lucro possível”. Por esse motivo, o objetivo do ajuste neoliberal era promover uma reforma estrutural na administração pública, mantendo o Estado em sua condição reguladora.

As reformas implantadas em diversos países a partir da década de 1980, após o período de crise do Estado de bem-estar social, propuseram a redefinição dos parâmetros e prioridades das despesas públicas, gerando um crescente processo de mercantilização da educação, especialmente da educação superior. A redefinição do papel tradicional do Estado proporcionou uma crescente transformação da educação superior em mercadoria, ou seja, em

unidade de negócios de cursos e atividades. O ajuste estrutural, proposto pelo modelo neoliberal, condicionou as políticas educacionais aos moldes da racionalidade financeira. As políticas e prioridades no campo da educação foram definidas dentro da lógica e da análise econômica. Os economistas do Banco Mundial recomendaram aos governos nacionais que realizassem uma “melhor e mais exaustiva análise econômica na tomada de decisões políticas e na priorização de insumos instrucionais a investir. Tal análise econômica, aplicada à educação, opera comparando os benefícios dos custos tanto ao nível de cada indivíduo como da sociedade como um todo” (TORRES, 2000, p. 138). Em atribuição ao fator custo/benefício, as políticas educacionais implantadas na América Latina viabilizaram o aumento dos recursos públicos destinados à educação básica, por considerá-la mais eficiente, do ponto de vista do crescimento econômico, que o investimento em educação superior. Essas mudanças no âmbito das políticas educacionais tencionaram os governos a reduzir o investimento público na educação pós-secundária, intensificando o processo de mercantilização da educação e da produção intelectual.

### **2.2.3 Propostas do Banco Mundial para a educação superior e seus fundamentos**

Na ótica do Banco Mundial, o investimento em educação é uma via para o desenvolvimento sustentável e de longo prazo, fornecendo o aporte cultural indispensável à redução da pobreza e da exclusão social. Os recursos financeiros destinados ao campo da educação revertem-se em capital humano, imanente ao desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes condizentes com as exigências do mundo globalizado. Por isso, a educação pós-secundária foi considerada um instrumento fundamental para promover o crescimento econômico, social e cultural de um país. Os estudos e pesquisas realizados em nível superior viabilizariam o aprimoramento pessoal e profissional dos estudantes, gerando assim o aumento da rentabilidade econômica nacional. Além de contribuir significativamente para o crescimento econômico, os investimentos em educação pós-secundária “también desempeñan importantes funciones sociales puesto que contribuyen a plasmar la identidad nacional y sirven de foro para um debate pluralista” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 01).

No ambiente de globalização, caracterizado pela mundialização da economia e pela constante renovação tecnológica, as políticas de educação superior e de ciência e tecnologia tornaram-se instrumentos capazes de diminuir as desigualdades entre os países. Essas desigualdades foram atribuídas, de modo especial, aos problemas sociais que assolam os

países subdesenvolvidos e ao rápido aprimoramento científico e tecnológico prevalecente nos países mais desenvolvidos. Diante dessas circunstâncias, a inserção do Estado no processo de desenvolvimento global dependia da ampliação dos recursos públicos destinados à educação superior. Conforme descreve Amaral (2003, p. 28), as políticas de ensino superior “passam a desempenhar, nos dias atuais, o mesmo papel da educação primária no século XIX e início do século XX. Agora, a inexistência de *apropriadas* políticas de ensino superior e de ciência e tecnologia pode significar a servidão e a submissão de um país frente ao outro”.

Apesar da importância da educação superior para o crescimento socioeconômico e cultural de um país, os investimentos nesse setor enfrentaram uma crise de proporção mundial. A crise do Estado, ocasionada pela derrocada do padrão de desenvolvimento keynesiano, pôs em perigo a sustentabilidade das instituições públicas de nível superior. Os ajustes fiscais, implantados com maior intensidade nos países em desenvolvimento, pressionaram os governos a diminuir os recursos financeiros previstos para esse nível de ensino. A redução orçamentária provocou uma queda acentuada da qualidade do ensino e da pesquisa em muitos países. Isso se deve, sobretudo, ao processo de deterioração das instalações físicas, à insuficiência de profissionais qualificados, à escassez de recursos para as bibliotecas e à insuficiência de equipamentos científicos e materiais didáticos. Em observância a essa problemática, o Banco Mundial lançou, em meados da década de 1990, o documento intitulado *La Enseñanza Superior: las perspectivas de La experiencia*, elaborado com o objetivo de subsidiar as reformas do ensino superior nos países em desenvolvimento. Após apresentar um diagnóstico conciso das principais dimensões da crise enfrentada pela educação superior no cenário mundial, o Banco Mundial (1995, p. 28) adverte: se não forem realizadas reformas “para mejorar los resultados de la enseñanza superior, muchos países están destinados a entrar al siglo XXI con una preparación insuficiente para competir en la economía mundial, donde el crecimiento dependerá cada vez más de los conocimientos técnicos y científicos”.

Nesse sentido, é importante ressaltar que as reformas da educação superior apregoadas aos países em desenvolvimento estiveram integralmente subordinadas às políticas neoliberais. As premissas da reestruturação econômica, elaboradas com o propósito de superar o modelo intervencionista do Estado e os efeitos danosos do “Welfare State”, provocaram alterações significativas no âmbito da educação superior. O processo de modernização do Estado estimulou a transformação desse setor em um bem de serviço comercializável, caracterizado pela predominância dos interesses privado/mercantis. Para melhorar os

resultados dos sistemas de educação pós-secundária, foram recomendadas três ações básicas: minimizar a gratuidade, especialmente mediante uma maior participação dos estudantes no financiamento de seus estudos; incentivar a venda de serviços das universidades às empresas privadas (pesquisas e consultorias); e, viabilizar a expansão do setor privado (privatização). Em tese o Banco Mundial (1995, p. 28) afirma que “a realidad fiscal abrumadora en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza superior deben lograrse con poco o ningún aumento del gasto público”.

O Banco Mundial (1995, p. 3) reconheceu publicamente a importância da educação superior para o desenvolvimento científico, social e econômico de um país, mas criticou o uso ineficiente dos recursos destinados aos estudantes das universidades públicas, incluindo: a baixa relação aluno/professor; a subutilização das instalações físicas e das habilidades dos docentes; as elevadas taxas de repetência e evasão; a duplicação de programas e carreiras e a excessiva soma de recursos destinada à residência estudantil (moradia, alimentação, transporte, entre outros gastos não educacionais). Nos países latino-americanos, as altas taxas de repetência e de evasão aumentaram consideravelmente o custo médio por estudante das universidades públicas, excedendo em sete vezes o custo aludido às universidades privadas. Além disso, outro fator traduzia a ineficiência dos recursos alocados a esse setor: a ampla maioria dos estudantes matriculados nas universidades públicas provém de classes sociais mais favorecidas, intensificando o processo de exclusão e de desigualdade social. Diante dessas circunstâncias, o Banco Mundial propôs aos países em desenvolvimento um conjunto de políticas inovadoras, pautadas na redução e na otimização dos gastos públicos. As reformas da educação superior, implantadas em sintonia com as premissas do ajuste estrutural, estimularam o financiamento privado. Os neoliberais acreditavam que, com a consolidação desse marco estratégico, a eficiência e a qualidade desse setor transcenderiam os limites impostos pelo financiamento público. Isso porque, “mediante el suministro privado de educación postsecundaria se amplian las posibilidades educacionales con poco o ningún costo directo para el Estado, especialmente em los países donde las instituciones estatales son muy selectivas” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 37).

Além do mais, a reconfiguração das políticas de educação superior, fundamentada no reducionismo economicista de aporte neoliberal, viabilizaria a realocação da despesa educativa entre os diversos níveis, a favor da educação básica. Esse nível de ensino deveria ser priorizado pelas seguintes razões: compreende as maiores taxas de rentabilidade social;

favorece o acesso das camadas mais populares da sociedade ao ensino superior e promove a elevação da qualidade acadêmica. Para atingir a tais propósitos, os países em desenvolvimento foram orientados a construir metas de maior eficiência e qualidade para o nível superior, sem a necessidade de aumentar os gastos públicos. No documento “La Enseñanza Superior: las perspectivas de La experiencia”, o Banco Mundial (1995, p. 04) apresenta quatro orientações-chave para a reforma do ensino superior:

- Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas;
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas 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 y equidad.

Em defesa da maior diferenciação das instituições de ensino superior, argumentava-se que a *universidade de pesquisa* (modelo humboldtiano) é de alto custo e pouco adequada às necessidades dos países em desenvolvimento. Por isso, o Estado deveria elaborar políticas que viabilizassem o desenvolvimento de instituições não universitárias: colégios politécnicos, institutos profissionais e técnicos de curta duração, *community colleges* (com dois anos de ensino acadêmico ou profissional) e institutos de educação à distância. O processo de diversificação e diferenciação do sistema de educação superior dependia fundamentalmente da ampliação das instituições privadas. Essas instituições de ensino possibilitariam ampliar o número de matrículas a um custo mais baixo para o governo, além de provocar uma melhor adequação do sistema de educação superior às exigências do quase mercado educacional<sup>8</sup>. Em

---

<sup>8</sup> A noção de quase mercado foi implantada entre as décadas de 1980 e 1990, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, cujas iniciativas têm sido referência para diversos países, inclusive ao Brasil. No contexto da reforma gerencial da administração pública brasileira, a lógica do quase mercado educacional tornou-se um dos elementos estruturantes da transformação do papel do Estado na oferta e gestão da educação nacional. A reforma do aparelho do Estado implementada a partir de 1995, com vistas a facilitar o ajuste fiscal e tornar mais eficiente e moderna a administração pública, estimulou a diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais - incluindo educação (universidades), saúde (hospitais), habitações populares, centros de pesquisa, dentre outros – e sua subsequente transferência para o setor público não estatal (terceiro setor) e ao setor privado. Durante esse processo, as universidades públicas foram induzidas a diversificar suas fontes de financiamento por meio da comercialização dos serviços públicos e da realização de parcerias com o setor empresarial. Nesse contexto, a noção de quase mercado apresenta-se como expressão do novo modelo de gestão das instituições de ensino superior. O Estado passa a adotar, na gestão da educação pública, “um *ethos* competitivo decalcado no que tem se designado por neodarwinismo social, passando a admitir a lógica do

resumo, a criação de “instituciones no universitarias y el fomento de establecimientos privados, puede contribuir a satisfacer la creciente demanda social de educación postsecundaria y hacer que los sistemas del nivel terciário sean más sensibles a las necesidades cambiantes del mercado laboral” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 05).

Ampliar as oportunidades educacionais a um custo mais baixo para o fundo público, mediante a expansão das instituições privadas e a criação de cursos breves ou dedicados exclusivamente ao ensino, articula-se ao conjunto de ações relativas à primeira estratégia elaborada pelo Banco Mundial, com vistas a reduzir a crise da educação superior nos países em desenvolvimento. A segunda orientação esteve vinculada, sobretudo, ao financiamento do setor público. De acordo com o documento, não haveria condição de prever o aumento da qualidade e eficiência das instituições estatais de educação superior sem antes melhorar sua estabilidade financeira. Em razão disso, o Estado precisaria mobilizar uma maior proporção de recursos provenientes de fontes não governamentais, para que assegurassem o financiamento de aproximadamente 30% dos gastos com esse nível de ensino. Essa reforma poderia ser realizada de várias maneiras: mediante a participação financeira dos estudantes provenientes de famílias com capacidade suficiente para cobrir o custo da educação; a arrecadação de recursos de ex-alunos, por ajuda externa e de organismos de crédito; a realização de atividades que gerem receitas, tais como cursos de formação profissional de curta duração, pesquisa contratada pela indústria e serviços de consultoria. Tais medidas permitiriam melhorar a eficiência dos atuais programas de empréstimos estudantis e ampliar o apoio financeiro aos estudantes pobres e academicamente qualificados que não possuísem condições de pagar o custo completo da educação superior (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 44-54).

As reformas concernentes à diferenciação institucional e à diversificação das fontes de financiamento implicaram profundas mudanças na relação entre o governo e os estabelecimentos de educação superior. Para que os países superassem a crise enfrentada pelo setor, provocada pelos limitados e mal utilizados recursos públicos, foram recomendados novos objetivos e modalidades de intervenção estatal. As reformas da educação superior requeriam uma modalidade de gestão voltada para o estabelecimento de um marco coerente de políticas, em que o governo assumisse o papel de normatizador, fiscalizador e avaliador do sistema, em vez de executor. As políticas educacionais deveriam estimular a ampliação do

---

mercado com importação para o domínio público de modelos de gestão privada, cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos” (AFONSO apud SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 879-880).

setor privado e garantir uma maior autonomia às instituições públicas de educação superior, desafiando-as a diversificar suas fontes de financiamento e utilizar, de forma mais eficiente, os recursos financeiros. Nesse sentido, a função do governo passou a ser “la de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones públicas y privadas del nivel terciário y emplean el efecto multiplicador de los recursos públicos para alentarlas a satisfacer en forma eficiente las necesidades nacionales de enseñanza e investigación” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 10).

Por fim, o Banco Mundial delibera sobre os objetivos prioritários da reforma da educação superior. Durante essa análise, foram apresentados aos países em desenvolvimento três desafios relativos ao setor: melhorar a qualidade do ensino e da investigação; vincular a educação superior às necessidades do mercado de trabalho e melhorar a equidade. O aumento da qualidade e eficiência interna das instituições, assim como da igualdade nas oportunidades de acesso à educação superior, dependia fundamentalmente do fortalecimento da educação primária e secundária. No que se refere aos resultados internos, inerentes ao ensino e à pesquisa, o Banco (1995, p. 75) chamava a atenção para o fato de que “a calidad de los estudiantes que ingresan en una institución influye en la calidad y la eficiencia interna de la enseñanza”. Enquanto isso, sob o prisma da equidade, “a calidad de la enseñanza en los niveles más bajos de lá educación son los principales factores determinantes de la representación de la población en la enseñanza superior” (1995, p. 86). Com base nessas orientações, se pode deduzir que a reforma da educação superior, estabelecida em prol da diferenciação institucional e da diversificação das fontes de financiamento, esteve condicionada basicamente à melhoria da qualidade da educação básica. As estratégias para mobilizar um maior volume de financiamento privado, somadas à estrutura diferenciada de instituições, possibilitariam aumentar o percentual de recursos públicos destinados à educação básica. Visto por outro ângulo, a prioridade conferida pelo Banco Mundial aos níveis mais baixos da educação estimularia os estados a reduzir os gastos públicos com educação superior, obrigando as universidades a procurar “por fontes alternativas de financiamento junto ao mercado, de modo a complementar as do Fondo Público” (AMARAL, 2003, p. 25).

Com a derrocada do modelo intervencionista Keynesiano, as recomendações do Banco Mundial foram sendo assumidas sem críticas por muitos governos da região e do mundo – incluindo países como México, Chile, Brasil, China, Austrália, dentre outros (Banco Mundial, 1995). As políticas educacionais de caráter neoliberal, visivelmente articuladas à lógica econômica do custo-benefício, propiciaram alterações substantivas na agenda da



educação superior, acarretando sérios prejuízos ao desenvolvimento científico e tecnológico dos países em desenvolvimento. Tendo em vista essa problemática, cabe agora compreender o cenário político-econômico nacional a partir dos anos de 1990, com o intuito de esclarecer como e em que medida as políticas neoliberais globais influenciaram as políticas de financiamento e gestão da educação superior no Brasil.

### **2.3 A educação superior no contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro**

As políticas públicas implantadas no Brasil, em resposta à grande crise do Estado da década de 1980 e à globalização da economia, estiveram associadas às diretrizes e recomendações do Banco Mundial. Em tese, o ex-ministro da educação Paulo Renato Souza (2005, p. 63) descreve: “além das relações com os bancos multilaterais, procuramos ao longo dos oito anos de governo usar a cooperação internacional como um instrumento efetivo de implantação de nossa política educacional”. A intensa atividade reformadora, empreendida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) no campo da administração pública, levou a cabo as premissas do ajuste estrutural, definidas após a crise do Estado de bem-estar social europeu. As reformas modernizadoras do Estado, disseminadas pelo chamado Consenso de Washington, foram consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), em 1995. Os programas e políticas recomendados pelo Banco Mundial, com vistas a subsidiar o processo de modernização do Estado patrimonialista, provocaram alterações significativas no campo das políticas públicas, especialmente das políticas sociais.

O novo modelo de intervenção estatal, fundamentado no reducionismo economicista de aporte neoliberal, estimulou a privatização de diversos setores públicos, com o objetivo de alcançar o equilíbrio fiscal e a estabilização econômica pela redução dos gastos dos governos. As mudanças nas formas de organização e gestão do Estado geraram alguns ajustes na direção da “mercantilização das condições sociais, agravando ainda mais o horizonte das conquistas sociais, ao transformar direitos em bens, subjugando o seu usufruto ao poder de compra do usuário, mercantilizando as lutas em prol da cidadania pelo culto às leis do mercado” (DOURADO, 2002, p. 236). As reformas instituídas em favor do ajuste fiscal abateram mais fortemente sobre a educação superior. As políticas do Ministério da Educação, integradas ao processo de reestruturação econômica, obrigaram as universidades públicas a buscar fontes

alternativas de financiamento, por intermédio de mecanismos que as conduziram e as tornaram submissas ao quase mercado educacional.

### **2.3.1 A transferência das universidades federais para o setor público não estatal**

O governo instalado em janeiro de 1995 empreendeu substanciais mudanças nas formas de organização e gestão do Estado, em favor de uma administração pública gerencial. A forma de atuação do Estado, fundamentada no modelo de administração pública burocrática, tornou-se incapaz de processar as demandas sempre crescentes dos cidadãos, por conta dos desequilíbrios financeiros acumulados na década de 1980 e da acirrada competição entre países, ocasionada pelo processo de globalização da economia mundial. O esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado motivou o governo a mobilizar uma intensa atividade reformadora. Para o então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (1996, p. 17), a reforma do aparelho do Estado deveria pressupor dois objetivos básicos: “a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e nos municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos”. Em atribuição a essas projeções, o programa de ajuste estrutural, definido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, incentivou o enxugamento da máquina estatal e atribuiu novas funções sociais à iniciativa privada, com vistas a devolver ao Estado a capacidade de definir e implementar de forma eficiente políticas públicas.

A reforma do aparelho Estado, instaurada em resposta à crise da administração pública burocrática, deu origem a um novo padrão de intervenção estatal. As ações rumo à administração gerencial contemplaram as orientações políticas e econômicas recomendadas pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento. As premissas de ajuste fiscal e modernização da administração pública promoveram a redução da presença do Estado, transformando-o em regulador e fiscalizador. No contexto da reforma gerencial de 1995, os serviços denominados *não exclusivos ou competitivos do Estado* foram transferidos ao setor público não estatal, por meio de um processo de *publicização*. No octênio FHC (1995-2002), as instituições públicas estatais deveriam, em princípio, ser transformadas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos. No decorrer desse processo, as alterações efetivadas pelo Poder Executivo possibilitaram ao Estado reduzir seu “papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de

regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano”(BRASIL, MARE,1995, p. 13).

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores estatais, em relação aos quais elabora diferentes proposições: (1) o *núcleo estratégico*, encarregado das funções estatais básicas, relativas à definição e execução das leis e políticas públicas, levadas a cabo pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Poder Executivo (Presidente da República e ministros de Estado); (2) as *atividades exclusivas*, correspondentes aos serviços estatais em que o poder de legislar e tributar são exercidos. É o “setor no qual são prestados serviços que só o Estado pode realizar, ou seja, aqueles em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar” (BRASIL, MARE, 1998, p. 10). Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização, a seguridade social básica, o Sistema Unificado de Saúde, o controle do meio ambiente, os serviços de desemprego, o subsídio à educação básica, as agências de financiamento, fomento e controle de serviços sociais, entre outros; (3) os *serviços não exclusivos ou competitivos*, vinculados à propriedade pública não estatal, mantidos pelas organizações sociais de direito privado, por meio de um processo de publicização que assegura seu caráter público. Mesmo abstendo-se do poder estatal, esses serviços receberiam subsídios financeiros do Estado, pois envolviam direitos fundamentais, como os da educação e da saúde; e (4) a *produção e bens e serviços para o mercado*, realizada basicamente pela propriedade privada. Essas atividades permaneceriam no aparelho do Estado, porém, eram economicamente rentáveis, podendo ser controladas pelo mercado e administradas privadamente, como é caso do setor de infraestrutura.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, ao estabelecer as estratégias necessárias à chamada modernização e aumento de eficiência da administração pública, situou as universidades e os centros de pesquisas entre os serviços não exclusivos e competitivos do Estado. De acordo com esse documento, os serviços não exclusivos correspondem “ao setor onde o estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder do Estado” (BRASIL, MARE, 1995, p. 41). A proposta de reforma do Estado brasileiro seguiu à risca as recomendações do Banco Mundial para a educação superior contidas no documento *La Enseñanza Superior: las perspectivas de La experiencia*, ao defender o princípio da priorização da educação básica, a aplicação de recursos públicos na educação privada e a diversificação das fontes de financiamentos das universidades públicas (ver Tabela 1). As iniciativas políticas projetadas

pelo Estado, com o intuito de promover o ajuste orçamentário, provocaram alterações substantivas na agenda da educação superior ao impor a sua descentralização para o setor público não estatal. Na acepção do Banco Mundial, o investimento em educação básica viabilizaria um maior retorno social e econômico que os recursos destinados à educação superior. Em atribuição às políticas de cunho neoliberal, preconizadas pelo Ministério da Administração Federal e pela Câmara da Reforma do Estado, o governo aprovou a Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996, que, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Com a aprovação do FUNDEF, priorizou-se o ensino fundamental em detrimento do ensino superior.

As reformas (pontuais) da educação superior foram instituídas em articulação com as ideias de modernização, flexibilidade e eficiência realçadas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Em razão disso, as políticas educacionais implantadas sob o prisma da administração pública gerencial possibilitaram a transformação das IES federais nas chamadas organizações sociais, de caráter não estatal. De acordo com Villardi e Oliveira (1999, p. 97), “o conceito de entidade pública não estatal tem como base a idéia de que o serviço continua sendo considerado público, ou de interesse público, mas sua prestação passa a ser descentralizada, podendo ser exercida por empresas privadas ou por organismos da sociedade civil”. Além de provocar alterações na identidade e na função social das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), o Plano motivou o Ministério da Educação a implantar uma série de medidas em prol da diversificação das fontes de financiamento e da diferenciação institucional, as quais beneficiaram e delegaram maior responsabilidade pela expansão às Instituições de Ensino Superior privadas (IES). Merecem destaque, especialmente, os decretos nº 2207/97, nº 2306/97 e nº 3860/01, que elencam novos formatos institucionais, liberam as IES da obediência ao princípio da indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, preconizado pelo artigo 207 da Constituição Federal, e reconhecem as IES privadas com fins lucrativos. Essas medidas, além de outras que afetaram os direitos trabalhistas da comunidade universitária, foram aprovadas pelo Ministério da Educação com vistas a superar, de modo especial, a suposta proeminência do modelo de universidade de pesquisa, o financiamento do ensino superior público com verbas federais, o excessivo envolvimento do governo em relação aos serviços não exclusivos do estado, os limites da expansão e a ausência da qualidade e equidade (SGUISSARDI, 2009, p. 36).

### 2.3.2 O financiamento da educação superior no octênio FHC: a efervescência do mercado educacional

O governo Fernando Henrique Cardoso (2008a, p. 62), ao deliberar sobre a função social do ensino superior e suas contribuições para o desenvolvimento econômico do país, atribuiu importantes desafios à universidade, entre eles: viabilizar o desenvolvimento social e econômico, elevar o padrão científico e tecnológico nacional e reduzir as desigualdades sociais. Além do mais, a universidade deveria propiciar “o aumento dos níveis de qualidade do sistema educacional como um todo, a formação dos quadros superiores nas áreas estratégicas da saúde, informática, economia, administração pública e privada e ciências humanas, bem como dos diversos setores tecnológicos [...]”. Portanto, para alcançar tais propósitos, o Estado precisava, primeiramente, resolver os inúmeros problemas que atingem o sistema brasileiro de educação superior. Na acepção do governo Fernando Henrique Cardoso, a renovação e a expansão desse nível de ensino dependiam, sobretudo, da racionalização dos gastos públicos, da implantação da autonomia universitária plena e da diversificação do sistema. A proposta de governo considerava inaceitável que o ensino superior federal permanesse consumindo entre 70% e 80% de todas as verbas do Ministério da Educação para atender apenas 22% dos estudantes de graduação (CARDOSO, 2008b, p. 50). Por esse motivo, a política para o ensino superior deveria promover uma revolução administrativa com vistas a expandir a oferta de vagas e melhorar a eficiência interna das IFES, sem despesas adicionais para o Estado. Na interpretação de Cunha (1997, p. 33), “a *proposta* afirmava a necessidade de se estabelecer uma ‘verdadeira parceria’ entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico”.

No limiar desse processo, o Estado brasileiro deveria conceder a autonomia financeira e administrativa às instituições federais de educação superior (IFES). Em atribuição à proposta elaborada pelo governo FHC, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) transferiu as universidades federais para o setor público não estatal, por estarem vinculadas aos serviços não exclusivos ou competitivos do Estado. As instituições públicas não estatais, estruturadas sob o modelo de organizações sociais, foram motivadas a diversificar suas fontes de financiamento, pois deveriam funcionar com uma presença menor do Estado. No tocante a essa problemática, o documento *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior*, editado em julho de 1995, estabeleceu novas alternativas de financiamento às IFES, a serem efetivadas no exercício de sua autonomia: “as universidades

serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do setor público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino” (BRASIL apud SGUISSARDI, 2009, p. 40). Além de incentivar a implantação da autonomia universitária plena, a proposta de governo propôs a construção de políticas que viabilizem uma maior diversificação do sistema de educação superior, mediante a criação de instituições não universitárias e o aumento das instituições privadas.

No discurso de abertura de um seminário sobre o ensino superior, realizado em dezembro de 1996, o atual ministro da Educação Paulo Renato Souza (1995-1998/1999-2002) apresentou alguns indicativos em direção a flexibilização das exigências para a criação de novos cursos de graduação no país, incluindo: as IES não universitárias, com certa tradição na área do ensino e que tenham um bom histórico de avaliação, deveriam gozar de autonomia semelhante às universidades para a criação de novos cursos; a autorização de novos cursos deveria ser mais livre nas carreiras menos regulamentadas (turismo, relações públicas, publicidade, informática, comércio exterior, dentre outros); “o eventual controle prévio para a criação de novos cursos deveria concentra-se apenas nas áreas da saúde, do direito, da pedagogia e das engenharias”. Ao contemplar esses aspectos, no dizer do ex-ministro, “passaremos a ter um sistema de ensino superior realmente diversificado, com vários tipos de instituições, gozando de graus diferentes de autonomia [...]” (BRASIL/MEC apud SOUZA, 2005, p. 175). Por conta dessas reformas, o Ministério da Educação pretendia promover a ampliação e diversificação das oportunidades educacionais no nível superior, a um custo mais baixo para o Estado.

Além das já consolidadas universidades de pesquisa, geradoras de conhecimento e promotoras de ensino de alto padrão, o Sistema Federal de Ensino comportará também instituições diferenciadas (tanto em relação à natureza jurídica como em relação ao formato institucional). Para o presidente Fernando Henrique Cardoso (2008a, p. 63), “a universidade de pesquisa não pode ser o único modelo para todo o sistema. Sobretudo porque parcela significativa da expansão necessária será absorvida por instituições, públicas ou privadas, ainda sem condições de se caracterizarem como tais”. Em atribuição a essa proposição, no ano seguinte ao da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-96), foram publicados, respectivamente, os decretos nº 2.207/97, nº 2.306/97 e nº 3.860/01, os quais estabelecem distinções inéditas quanto à natureza jurídica das instituições, classificando-as como: IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES privadas com fins lucrativos. Enquanto isso, no que se refere à organização acadêmica, os decretos mencionados

atribuem formatos diferentes às instituições de educação superior do Sistema Federal de Educação, classificando-as em: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores. Na acepção do governo federal, a diferenciação institucional constitui condição básica para a democratização do Sistema Federal de Educação Superior. Essa premissa está vinculada às orientações e estratégias do Banco Mundial para o setor, destinadas aos países em desenvolvimento. O documento *La Enseñanza Superior: las perspectivas de la experiencia* parte do princípio de que “las instituciones no universitarias ayudan a satisfacer la mayor demanda de acceso a la enseñanza postsecundaria de los estudiantes económicamente em desvantaja” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 35).

Mas, visto por outro ângulo, a implantação e consolidação de novas formas de organização acadêmica ou de educação superior provocaram a dissolução do modelo único de universidade centrado na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme preconiza a Constituição Federal. No tocante a essa mesma problemática, as políticas imanentes ao processo de diferenciação institucional creditaram às IES a possibilidade de driblar as finalidades da educação superior estampadas no artigo 43 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Dentre os objetivos expressos na lei, lançou-se às instituições o desafio de “incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive”. Porém, ao invés de contribuir para o avanço da pesquisa e da extensão, o novo formato atribuído ao sistema de ensino superior incentivou a expansão de instituições dedicadas exclusivamente ao ensino. Ao justificar as estratégias e as ações implantadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, no que diz respeito à qualidade e a expansão da educação superior, o ex-ministro da Educação Paulo Renato Souza (2005, p. 175) afirma:

“a autonomia, alicerçada nos ideais de liberdade de pensamento e de crítica, não está necessariamente vinculada ao segundo princípio que a Constituição consagrou para definir a universidade: a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. A autonomia universitária é anterior a criação das universidades de pesquisa e é reconhecida nos países onde a indissociabilidade não é uma norma geral. [...] Não obstante, era preciso garantir que a expansão necessária não viesse a ocorrer em detrimento da qualidade. Mais ainda, era preciso assegurar a redução da desigualdade na qualidade das instituições. Nosso desafio era garantir um maior grau de homogeneidade e, ao mesmo tempo, permitir sua expansão rápida para atender as nossas necessidades de desenvolvimento”.

O reconhecimento das instituições privadas com fins lucrativos (empresas comerciais) e a implantação de políticas de diversificação institucional, amparadas legalmente pelo decreto nº 2306/97, aceleraram o processo de privatização do ensino superior no Brasil. As facilidades de criação de IES privadas, de natureza civil ou comercial, transformaram a educação superior em “objeto de lucro ou acumulação; uma mercadoria ou a *educação-mercadoria* de interesse dos empresários da educação, que viria se completar com seu par gêmeo de interesse de todos os empresários dos demais ramos industriais e comerciais, a *mercadoria-educação*” (RODRIGUES apud SGUISSARDI, 2008, p. 1000-1001). Portanto, é importante ressaltar que o processo de mercantilização da educação superior, inaugurado no octênio FHC, legitimou-se a partir de um conjunto de medidas propostas pelo Ministério da Educação com o objetivo de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar os gastos públicos. A implementação de lógicas mercantis, com vistas a diminuir os gastos públicos e aproveitar melhor os recursos financeiros disponíveis, retardou o crescimento do setor público e acelerou a expansão do setor privado.

Segundo dados do INEP<sup>9</sup>, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso houve um acelerado aumento do número de instituições e de matrículas no setor privado. Quanto à evolução do número de IES, entre os anos 1994-2002 houve uma redução de 10,5% (218 – 195) do número de IES públicas, enquanto que, no mesmo período, as IES privadas obtiveram um aumento de 127, 8% (633 – 1.442). Essa desproporcionalidade apresentou-se também no processo de privatização das matrículas, ou seja, durante esses oito anos, as públicas cresceram 52% (690.000 – 1.051.000) contra 150,2% (970.000 – 2.428.000) das privadas. Assim, o fenômeno que antes era próprio do mercado financeiro, industrial e comercial atingiu também o ensino superior. Com o processo de globalização, somados a ele a valorização do conhecimento e as novas exigências da sociedade atual, o ensino tornou-se um mercado promissor, digno de grandes investimentos. Diante destas mudanças, “muito poucas diferenças parecem existir entre o *modus faciendi* dos protagonistas ou “consolidadores” do mercado educacional e dos empresários do mercado financeiro, industrial comercial ou outros” (SGUISSARDI, 2008, p. 1015).

Além do aumento do número de instituições, vagas e matrículas no setor privado, o processo de privatização da educação superior atingiu, com a mesma intensidade, as

---

<sup>9</sup>Os dados do INEP utilizados neste capítulo são extraídos do texto: SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 29, 2008, n. 105, 991-1019, set.-dez. 2008.



universidades públicas. As políticas implantadas pelo Ministério da Educação elencaram novas vantagens às IES privadas<sup>10</sup>, as quais favoreceram a sua atuação no competitivo mercado educacional, ao passo que as IFES foram submetidas a um profundo corte orçamentário. Em razão das fortes mudanças na lógica de financiamento desse nível de ensino, as instituições públicas “encontraram na realização de outras atividades geradoras de receitas, como a prestação de serviços no *mercado*, o caminho para as fontes alternativas de financiamento, visando à complementação salarial dos trabalhadores e à manutenção de várias atividades institucionais” (AMARAL, 2003, p. 106).

As estratégias de publicização, por meio das quais as IFES foram transformadas em organizações sociais, pressionaram as instituições públicas a atuarem em parceria com o setor privado, com vistas a aumentar a qualidade e eficiência dos serviços e a torná-las menos dependentes dos recursos públicos. No entanto, para que esse programa pudesse efetivar-se no âmbito da educação superior, as políticas educacionais adotadas pelo Estado concederam uma maior autonomia financeira às IFES, a exemplo do artigo 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). O novo modelo de universidade, conforme salienta Sguissardi (2009, p. 126), “além de mover-se no espaço competitivo do mercado ou do quase mercado para a obtenção de recursos alternativos, tem exigido a adoção, por essas instituições, de uma gestão com forte estilo corporativo-empresarial”. Em clima de competição mercantil, as universidades públicas tiveram que buscar recursos junto a outras fontes que não o fundo público, por meio da comercialização das suas pesquisas, cobrança de mensalidades dos alunos, prestação de serviços à população, oferecendo cursos de pós-graduação *lato sensu* e extensão, consultorias, assessorias, entre outros.

A reforma política e econômica implantada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso acalorou o processo de privatização das empresas estatais e dos serviços público. A transformação das universidades federais em organizações sociais e o reconhecimento legal da IES privadas com fins lucrativos, condizentes com as estratégias de financiamento apregoadas pelo Banco Mundial, fortaleceram o clima de competição entre as instituições e alteraram a lógica do trabalho acadêmico. Na interpretação de Oliveira (1999, p. 152), o autofinanciamento “poderá levá-las a tomar forma de instituições ou empresas, preocupadas com a própria sobrevivência e/ou obtenção de dividendos. Isso poderá, ainda, alterar a identidade, o papel institucional, os compromissos sociais e a concepção de universidade

---

<sup>10</sup>Sobre as vantagens deliberadas ao setor privado, ver Cunha (1997, p. 30), (2004, p. 803 – 804).

pública”. No entanto, para dar continuidade às reformas modernizantes do Estado, as políticas educacionais implementadas nos anos de 1990 foram restituídas com a promulgação da lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação. A Tabela a seguir demonstra a sintonia existente entre as ações instituídas durante o governo de FHC no que diz respeito à educação superior e as quatro orientações-chave do Banco mundial, consubstanciadas no documento *La Enseñanza Superior: las perspectivas de la experiencia* (1995).

**Tabela 1 - Demonstrativo da relação existente entre as orientações-chave do Banco Mundial para a educação superior e as reformas implementadas pelo Estado brasileiro no período de 1995 a 2001**

Reformas propostas pelo Banco Mundial	Reformas da educação superior no Brasil (1995- 2001)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover uma maior diferenciação das instituições, incluindo a ampliação das instituições privadas (1995, p. 04).</li> <li>- Principais ações: criação de colégios politécnicos, institutos profissionais e técnicos de curta duração, <i>community colleges</i> (com dois anos de ensino acadêmico ou profissional) e institutos de educação à distância.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A implantação dos decretos nº 2207/97, nº 2306/97 e nº 3860/01, que elencam novos formatos institucionais, liberam as IES da obediência ao princípio da indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, preconizado pelo artigo 207 da Constituição Federal, e reconhecem as IES privadas com fins lucrativos. Essas medidas aceleraram o processo de privatização da educação superior.</li> <li>- A implantação da lei 10.260/2001 que institui o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento [...] (1995, p. 04).</li> <li>- Principais ações: a arrecadação de recursos de ex-alunos; a realização de atividades que gerem receitas, tais como cursos de formação profissional de curta duração, pesquisa contratada pela indústria e serviços de consultoria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A transformação das IFES em organizações sociais (entidades de direito privado) e sua transferência para o setor público não estatal (atividades não exclusivas ou competitivas do Estado) (BRASIL/MARE, 1995, p. 41-42).</li> <li>- A concessão de maior <i>autonomia financeira</i> às IFES prevista no artigo 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN/1996) - esse modelo de financiamento se diferencia do princípio de <i>autonomia de gestão financeira</i> expresso no artigo 207 da Constituição Federal.</li> </ul>

<p>- Redefinir a função do governo na educação superior (1995, p. 04).</p> <p>- Principais ações: o Estado deve assumir papel de normatizador, fiscalizador e avaliador do sistema, em vez de executor; estimular a ampliação do setor privado e garantir uma maior autonomia às instituições públicas de educação superior.</p>	<p>- “[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes [...]” (BRASIL/MARE, 1995, p. 13).</p> <p>- Documento <i>A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior</i> (1995): “as universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do setor público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino” (BRASIL apud SGUISSARDI, 2009, p. 40).</p>
<p>- Adotar políticas que dêem prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (1995, p. 04). Desafios: melhorar a qualidade do ensino e da investigação; vincular a educação superior às necessidades do mercado de trabalho e melhorar a equidade.</p> <p>- Principais ações: fortalecimento da <i>educação primária e secundária</i>.</p>	<p>- A aprovação da Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996, que, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).</p> <p>- O subsídio à educação básica entre as atividades exclusivas do Estado (BRASIL/MARE, 1995, p. 41).</p>

## 2.4 O Plano Nacional de Educação na qualidade de políticas públicas

Investigar as políticas de ajuste econômico, implantadas no Brasil durante a reforma gerencial do Estado, constitui um trabalho essencial quando se quer compreender o Plano Nacional de Educação. Por isso, compreender as mudanças ocorridas nas últimas décadas no cenário político e econômico internacional, ocasionadas pela dissolução do modelo intervencionista keynesiano e pela legitimação das políticas de ajuste estrutural, tornou-se a condição básica preliminar para se compreender a lógica de financiamento articulada ao PNE 2001-2010. Esse percurso investigativo é possível porque as políticas educacionais estão fundamentalmente articuladas a uma concepção de Estado. O Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172) como política pública revelou a lógica política e econômica intrínseca ao novo modelo de intervenção estatal. A proposta do Poder Executivo, aprovada na contramão de intensa mobilização da sociedade civil, configurou as proposições e orientações instituídas

pelos organismos multilaterais de financiamento para subsidiar as reformas da educação superior no cenário internacional. A proposta de PNE aprovada no Congresso Nacional, conforme salienta Dourado (2002, p. 242-243), é reveladora dos seguintes indicativos de políticas para a educação superior:

diversificação do sistema por meio de políticas para a educação superior, a não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais, ênfase no papel da educação à distância. Destaca-se, ainda, no referido documento, a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, o que certamente resultará na concretização de novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpenetração entre as esferas pública e privada.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 sob forma de lei, buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso. Os objetivos e metas para a educação superior foram elaborados e consubstanciados em sintonia com as diretrizes de modernização do Estado. No contexto das reformas neoliberais, caracterizado pelos programas de ajuste estrutural, as políticas educacionais deveriam acompanhar a lógica do campo econômico. Por essa razão, o Plano Nacional de Educação, na qualidade de políticas públicas, subordinou a educação superior aos ditames da racionalidade financeira. A proposta do Ministério da Educação, “dado o empenho em reorganizar a educação na égide da redução dos custos traduzidos na busca da eficiência sem novos investimentos, revelou-se um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação” (SAVIANI, 2010, p. 391).

Em consideração às reformas político-econômicas implantadas no país, sob orientação do Plano Diretor de Reforma do Estado, a proposta aprovada no parlamento contou com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação nacional. No tocante à educação superior, as medidas restritivas adotadas pelo governo colocaram em xeque as diretrizes gerais propostas pelo substitutivo Marchezan. De acordo com o documento, o fortalecimento do setor público é condição básica quando se quer promover o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país. “Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. [...] Para que as instituições possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo” (BRASIL apud VALENTE, 2001, p. 95). Nessa perspectiva, as diretrizes apregoadas pelo Plano Nacional de Educação lançaram importantes desafios ao setor público,

incluindo: a) o núcleo estratégico do sistema de educação superior há de ser composto pelas universidades, que exercem as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão; b) garantir à população o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; c) propiciar a expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo dos carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao país; d) garantir que o ensino público tenha uma expansão de vagas que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40 % do total o que acabou sendo vetado posteriormente; e) garantir um financiamento estável às universidades públicas, a partir de uma matriz que considere suas funções constitucionais (BRASIL apud VALENTE, 2001, p. 96-98).

No entanto, os propósitos atribuídos às universidades públicas foram altamente comprometidos pelas limitações orçamentárias e financeiras impostas pelo governo federal em favor das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre os nove vetos presidenciais, cinco incidiram sobre o ensino superior: o primeiro veto direcionado ao setor (Item 4.3, subitem 2), invalidou a meta que determinava a ampliação da oferta de vagas no ensino superior público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total; a segunda meta vetada (Item 4.4, subitem 24) subvinculava 75% dos recursos da União voltados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino à manutenção e expansão da rede de instituições federais; a terceira meta (Item 4.4, subitem 26) determinava a ampliação do programa de crédito educativo, de modo a atender a, no mínimo, 30 % dos estudantes matriculados nas instituições privadas; outra meta vetada (Item 4.4, subitem 29) propusera triplicar, em dez anos, os recursos públicos destinados à pesquisa científica e tecnológica; o quinto veto (Item 11.3, subitem 1) dizia respeito, precisamente, ao financiamento público da educação. Esse veto incidiu sobre todos os níveis e modalidades da educação, inclusive sobre o ensino superior, ao derrubar a meta que estabelecia a elevação do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7% (BRASIL apud VALENTE, 2001; VALENTE; ROMANO, 2002; AGUIAR, 2010).

Após a aprovação da lei nº 10.172/2001, membros da sociedade civil vinculados ao campo da educação (entidades e profissionais da educação) reuniram-se com representantes do governo para debater sobre os vetos. Porém, todas as iniciativas e propostas estabelecidas pela sociedade civil tornaram-se inócuas frente à atual conjuntura política. A ausência de mecanismos concretos de financiamento e de transparência nos dados concernente à distribuição das verbas federais destinadas à educação fez do Plano Nacional de Educação, no

dizer de Valente e Romano (2002, p. 97), uma carta de intenções. Os vetos afetaram o fortalecimento da educação superior, uma vez que impediram o aumento do financiamento público destinado à manutenção e expansão da rede de instituições federais, a ampliação do acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa, a melhoria da qualidade do ensino, pesquisa e extensão, entre outras vantagens. Nessa direção, acreditava-se que os limites impostos ao financiamento público seriam contemplados pelas estratégias de diversificação das fontes de financiamento e pela “otimização” dos recursos públicos.

Por meio deste estudo, foi possível esclarecer como e em que medidas as políticas neoliberais globais influenciaram as políticas de financiamento e gestão do ensino superior no Brasil. Política essa que, segundo salienta Valente (2001, p. 40- 41), em todos os países “onde foi implementada, toma como inimigos centrais – em meio à insistente louvação às ‘parcerias’ – as entidades representativas dos profissionais da educação, dos estudantes etc., estigmatizadas como depositárias e condutos de interesses ‘corporativos’ e idéias ‘arcaicas’”. Apesar disso, é válido salientar que o programa de reestruturação econômica e ajuste fiscal, implementado no governo FHC, incidiu diretamente sobre o processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação 2001-2010. Dando continuidade a essa análise, no capítulo subsequente procura-se compreender a lógica de financiamento intrínseca ao processo de materialização das proposições relativas à educação superior. Para atingir a esse propósito, avaliam-se criticamente os esforços e as ações do Estado brasileiro para o cumprimento das metas propostas pela lei nº 10.172/2001. Assim sendo, toma-se como objeto de estudo a política econômica e social no governo Lula da Silva, a reforma da educação superior brasileira na primeira década do novo século, em especial os programas de maior relevância financeira e social (ProUni e Reuni), os indicadores de desempenho e o investimento público (direto e indireto) nesse nível de ensino.

### **3 OS ESFORÇOS E AS AÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EXPRESSAS NA LEI Nº 10.172/2001**

O processo de materialização do Plano Nacional de Educação 2001-2010 ocorreu no interior de uma nova conjuntura política e econômica nacional. Em janeiro de 2003, dois anos após a aprovação da lei nº 10.172/2001, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o ponto máximo da atividade política, voltando a vencer na eleição de 2006. No período que corresponde aos dois mandatos presidenciais (2003-2006/2007-2010), o governo de Lula da Silva promoveu importantes alterações no princípio de organização do Estado brasileiro. Embora tenham recebido diversas críticas da sociedade civil organizada, as políticas implantadas na chamada década da educação promoveram significativos avanços na educação superior. A forma como se estrutura e se organiza o financiamento público (direto e indireto) viabilizou novas condições de acesso e permanência de estudantes de baixa renda nesse nível de ensino. As reformas estabelecidas no octênio Lula da Silva, muitas vezes caracterizadas como mera continuidade das políticas implantadas pelo governo FHC, propiciaram a elevação dos principais indicadores da educação superior. Porém, não garantiram o cumprimento das metas de maior impacto financeiro e social propostas pelo Plano Nacional de Educação.

#### **3.1 Os desafios do financiamento público para a consecução das metas de maior impacto financeiro propostas pelo Plano Nacional de Educação**

Não há dúvidas de que o Plano Nacional de Educação (lei n. 10.172), apresentado pelo Congresso Nacional como política pública de Estado, tenha viabilizado metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da qualidade da educação nacional. No entanto, faltou especificar as estratégias e ações a serem executadas pelo Estado para que as metas fossem cumpridas no tempo previsto, a origem dos recursos e o *quantum* que o governo deveria investir em cada nível e modalidade de ensino. A ausência dos itens vetados e a falta de previsão orçamentária para a execução das metas do PNE propiciariam substanciais vantagens ao processo de mercantilização da educação superior em curso no país. As restrições impostas pelo governo federal ao financiamento e à gestão da educação superior manteriam ativas as políticas educacionais de caráter neoliberal. Essas políticas, ao serem implantadas no Brasil, no final do século XX, aceleraram a expansão do sistema “por intermédio da diversificação da oferta, do crescimento das matrículas no setor privado e da

racionalização dos recursos nas Instituições Federais de Educação Superior (Ifes), permitindo a ampliação de vagas quase a um *custo zero*, sobretudo nas universidades federais” (OLIVEIRA et al., 2008, p. 83).

Na década de 1990, durante o processo de estabilização econômica e ajuste fiscal, as universidades públicas foram submetidas ao arrocho salarial e à diminuição progressiva dos recursos destinados à sua manutenção e desenvolvimento. De acordo com Souza (2010, p. 05) a “postura do Estado brasileiro, contribuiu para que a educação superior ficasse sujeita a formas diversas de privatização, as quais continuaram (e continuam) a se manifestar, ainda que sob outros matizes, no governo seguinte”. A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN/96) - documento proclamado favorável às políticas neoliberais praticadas pelo governo - proporcionou importantes vantagens políticas e econômicas às instituições privadas, autorizando-as a venderem seus serviços ao quase mercado educacional e a se expandirem como “empresas lucrativas”. As instituições privadas, aproveitando-se da situação de crise do setor público, “captaram para si a demanda reprimida na população da classe média para a formação superior, desfrutaram com excepcional senso de oportunidade das facilidades oferecidas por governos [...] e se beneficiaram de recursos financeiros diretos ou indiretos” (GENTILI apud MANCEBO, 2008, p. 64).

Tendo em vista a realidade da educação superior brasileira nos primeiros anos do século XXI, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) publicou, em 2004, o documento intitulado “Desafios do Plano Nacional de Educação”, a fim de mostrar o esforço a ser empreendido para a consecução das metas contidas no plano. Primeiramente, o documento apresenta um diagnóstico baseado nas principais estatísticas educacionais e demográficas extraídas das pesquisas realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). No segundo momento, são apresentadas as metas de maior impacto financeiro por nível e modalidade de ensino. No âmbito da educação superior (graduação), a primeira meta, que exigiria um expressivo investimento financeiro da União, previa o aumento da taxa de escolarização: “promover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2004, p. 43). Para atingir a esse propósito, o governo precisaria estabelecer novas políticas públicas para a ampliação do acesso à educação superior, fato que exigiria um novo padrão de intervenção estatal, amplamente comprometido com as questões educacionais. Isso porque, em 2004, a taxa de escolarização líquida (que expressa as matrículas na educação superior de estudantes da faixa



etária de 18 e 24 anos) era de apenas 10,4 %. Diante do atual cenário educacional, não seria possível materializar a referida meta somente com a implantação de políticas expansionistas, visto que o número de vagas ociosas, nesse mesmo período, atingiu o percentual de 43,8 % do total de vagas disponíveis na educação superior. Por esse motivo, falar apenas em expansão era de fato insuficiente; neste início de novo século, seria necessário criar ações que propiciassem a democratização do acesso a esse nível de ensino (MANCEBO, 2008; RISTOFF, 2008).

A baixa taxa de escolarização da população de 18 a 24 anos, justamente numa época em que se comprovou um aumento vertiginoso do número de vagas ociosas nos cursos de graduação presenciais, esteve relativamente ligada à rápida e acentuada expansão do setor privado. A opção assumida pelo Estado brasileiro, ao longo dos dois mandatos presidenciais do governo Fernando Henrique Cardoso, foi a de transferir para a iniciativa privada a tarefa de atender, de forma preponderante, a crescente demanda por esse nível de ensino. É evidente que as políticas educacionais, implantadas no contexto da reforma gerencial do Estado, teriam sido as responsáveis diretas pelo aumento expressivo do número de matrículas, vagas e ingressos nos cursos de graduação, registrado no final do octênio FHC. Em cinco anos, entre 1996 e 2001 as matrículas cresceram 62,2% (1.868.529 – 3.030.754), período em que o percentual de crescimento das matrículas das instituições privadas foi de 84,6% (1.133.102 – 2.091.529), bem mais alto do que o verificado nas instituições públicas, que obtiveram um aumento de apenas 27,7% (735.427 – 939.225). Em 2001, o setor privado respondia por 69% das matrículas dos cursos de graduação presencial no país. Em observância a esse diagnóstico, é válido afirmar que a demanda por melhor qualificação pessoal e profissional aumentou demasiadamente nesse período, fato que exigiria a expansão de vagas e melhores oportunidades de acesso da população a esse nível de ensino. Quanto ao número de vagas por categoria administrativa, o setor privado obteve um crescimento de 155,6% (450.723 – 1.151.994), enquanto que na rede pública o percentual foi de 39,8% (183.513 – 256.498). Do total de vagas disponibilizadas pelas instituições de ensino superior, 82% correspondem ao setor privado (SEGENREICH; CASTANHEIRA, 2009, p. 62-65).

Conforme se pode perceber, o percentual de crescimento de matrículas e, principalmente, de vagas na rede privada, é maior que na rede pública. No entanto, as políticas de expansão do setor privado já teriam dado mostras de seus limites em razão do crescimento expressivo do percentual de vagas não preenchidas e do aumento do índice de inadimplência (CORBUCCI, 2004, p. 687). Apesar da demanda por cursos de graduação ter

sido elevada no período analisado, o aumento do número de ingressos, que foi de 101,8% (513.842 – 1.036.690), não acompanhou a evolução do número de vagas, que atingiu o percentual de 122,1% (634.236 – 1.408.492). Assim, do total de vagas oferecidas em 2001, 26,4% (371.802) permaneceram sem ocupação. Ao calcular o número de vagas ociosas no período, por categoria administrativa, constata-se que 11.877 (3,2%) estão no setor público e 359.925 estão no setor privado (85,9 %) (SEGENREICH; CASTANHEIRA, 2009, p. 62-65). Em 2004, o número de vagas ociosas na educação superior brasileira atingiu o percentual de 44% (1.017.311), o que equivale a um aumento de 173, 6% (645.509) quando comparado ao registrado em 2001. Por fim, ao subtrair o total de vagas ociosas, por categoria administrativa, verifica-se que 2% (21.250) estão no setor público e 98% (996.061) correspondem ao setor privado (BARREYRO, 2008, p. 37-39).

A visibilidade desses dados colocou em xeque a relevância das políticas educacionais de caráter neoliberal implantadas pelo Ministério da Educação no octênio FHC. O processo de privatização da educação superior brasileira foi surpreendido pelas altas taxas de ociosidade e inadimplência. No início do novo século, o setor privado já havia atingido a parcela de mercado com condições de pagar sua educação superior nas instituições privadas. De acordo com Amaral (2003, p. 99), o sistema de educação superior brasileiro vinha apresentando “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”. As políticas de privatização tornaram-se insuficientes num período em que se objetivava ampliar a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos. O Ministério da Educação deveria estabelecer ações e estratégias que assegurassem o acesso e a permanência aos que seriamente procuram a educação superior. A democratização do acesso a esse nível de ensino exigiria a implantação de políticas agressivas de inclusão social e o melhor aproveitamento da infraestrutura dos *campi* públicos (federais e estaduais) – por meio da expansão de cursos gratuitos no período noturno – aos alunos impossibilitados de frequentar cursos diurnos ou integrais.

Em resposta a essas proposições, o governo federal deveria ampliar a presença e o investimento estatal, fortemente reduzido na década de 1990. Esperava-se, no entanto, que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, empossado dois anos após a aprovação do Plano Nacional de Educação, reavaliasse o veto imposto pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso à meta que previa o aumento do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. O aumento de recursos orçamentários,

conforme afirma Mancebo (2008, p. 61), deve pressupor “gastos com a entrada de novos alunos, mas também deve prever a recuperação de trabalho docente, bastante deteriorada, bem como a assistência estudantil em moldes consistentes, com políticas agressivas de inclusão social”. Nessa perspectiva, a segunda meta de maior impacto financeiro, consubstanciada no documento “Desafios do Plano Nacional de Educação”, planejava a expansão do ensino superior público: “Ampliar a oferta de Ensino Público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40 % do total das vagas, prevendo, inclusive [...] a criação de novos estabelecimentos de educação superior (vetado)”<sup>11</sup> (BRASIL, 2004, p. 43).

Em 2002, os alunos matriculados em instituições de ensino superior no Brasil somavam 3.030.754, assim distribuídos: 2.091.529 (70%) em instituições privadas e 939.225(30%) em instituições públicas (federal, estadual e municipal). Visto por esse ângulo, não seria difícil expandir o número de matrículas no setor público para 40% do total. No entanto, vale lembrar que o governo federal pretendia ofertar educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos. Atingir essa meta significaria ter, em 2002, no mínimo 6.882.065 (30% de 22.940.218 jovens) de estudantes nesse nível de ensino e, “desse total, 40%, ou seja, 2.752.826 matriculados em instituições públicas – o que implicaria triplicar a quantidade atual de alunos [...]” (AMARAL, 2003, p. 98). Seguindo essa lógica, previa-se que, ao fim dos dez anos do PNE, o número de alunos matriculados no setor público poderia ser ainda maior que o simulado para 2002, dependendo dos índices de crescimento dessa faixa etária. Por fim, a terceira meta que exigiria expressivo investimento financeiro da União, corresponde, sobretudo, à qualificação docente: “Promover o aumento anual do número de mestres e doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%” (BRASIL, 2004, p. 43). A consecução dessas metas propiciaria significativos avanços ao processo de democratização do acesso e à melhoria da qualidade da educação superior. Mas, para efetivar tal processo, o governo federal “precisaria garantir a ampliação dos recursos, por meio da elevação dos percentuais do PIB destinado à educação pública nacional” (DOURADO, 2009, p. 163).

---

<sup>11</sup> O governo de Lula da Silva não acatou a derrubada dos vetos ao Plano Nacional de Educação proposta pela sociedade civil organizada (educadores, entidades educacionais, estudantes, entre outros), mas, vinculou os subitens vetados aos desafios da educação nacional e conduziu ações e programas para a sua efetiva realização, registradas no documento “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008”.

### 3.2 A política econômica e social no governo Lula da Silva: transições e continuidades

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 gerou expectativas de mudanças na política econômica e social do país. Os setores organizados da sociedade civil que se envolveram na elaboração do denominado “Plano da sociedade brasileira” esperavam uma ruptura com a “política educacional predominante no governo anterior, profundamente marcado por limitações no gasto com a educação e com o descompromisso com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) [...]” (SOUZA JUNIOR; DANTAS, 2009, p. 01). O Partido dos Trabalhadores (PT) estivera diretamente envolvido nas disputas pela legitimação e reconhecimento do projeto produzido no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDS) e nos diversos embates políticos e sociais travados em prol da democratização das políticas públicas e da ampliação dos recursos destinados à educação. Para tanto, esperava-se que, ao assumir o ponto máximo da atividade política, a primeira medida a ser tomada pelo governo Lula da Silva seria a derrubada dos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação. Embora o programa de governo 2003/2006 tenha se mostrado favorável às expectativas da sociedade civil, os nove vetos impostos por FHC foram mantidos durante os dez anos de vigência do Plano.

Ao empreender uma análise reflexiva sobre os esforços e as ações do Estado brasileiro para o cumprimento dos desafios propostos pela lei nº 10.172/2001, deparamo-nos com diversos autores difusores de uma visão crítica em relação às políticas adotadas no octênio Lula da Silva (por exemplo: SAVIANI, 2007; LIMA, 2011; TRÓPIA, 2008; MANCIBO, 2008; LEHER, 2004). Boa parte dessas avaliações define as ações e programas implantados pelo governo petista como mera continuidade da política econômica e social estabelecida pelo governo que o antecedeu. Visto por esse ângulo, as políticas públicas para o ensino superior instituídas na primeira década do século XXI teriam consagrado a mercantilização dos serviços educacionais e adicionado substanciais vantagens ao setor privado.

Ao analisar as mudanças ocorridas no campo educacional a partir de 2003, Souza Junior e Dantas (2009, p. 12) argumentam sobre o processo de transição para um novo princípio de organização do Estado e sua vinculação com as políticas de financiamento e gestão da educação superior, pondo em xeque as avaliações meramente ideológicas. Sob essa perspectiva, as políticas educacionais inauguradas no governo do presidente Lula da Silva foram gradativamente afastadas das diretrizes estabelecidas pelo governo de Fernando

Henrique Cardoso, cujos investimentos focalizaram o ensino fundamental, entregando a responsabilidade do financiamento e gestão das instituições de ensino superior para as chamadas organizações sociais e ao setor privado. “Embora haja concordância que existam indicadores de continuidades de políticas em aspectos importantes da política econômica, diversos outros elementos apontam para mudança quanto ao papel do Estado no provimento da educação superior” (DANTAS; SOUZA JUNIOR, 2009, p. 01). Para prosseguir a investigação e avaliação crítica das ações executadas pelo Ministério da Educação, especialmente, no tocante à gestão e ao financiamento da educação superior, faz-se necessário compreender as alterações no cenário político e econômico nacional, empreendidas após a ascensão de Lula da Silva à presidência da República.

### **3.2.1 O princípio de organização do Estado brasileiro no século XXI: entre a revolução e o conservadorismo**

A sociedade brasileira, ao eleger um candidato de esquerda, traduziu seu descontentamento com relação à atual conjuntura sociopolítica-econômica do país, fortemente influenciada pelo programa de ajuste econômico instituído pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (1995). Conforme salientam Dantas e Souza Junior (2009, p. 01), “a diminuição do papel do Estado, com a liberalização da economia e a onda de privatizações, associado a um profundo endividamento externo, aprofundaram as graves distorções sociais e educacionais, ainda que tenham proporcionado maior acesso ao ensino fundamental [...]”. O processo de modernização da administração pública brasileira, deflagrado pelo governo federal com a pretensão de combater as “distorções e ineficiências” do modelo desenvolvimentista/intervencionista, propiciou uma maior concentração de riquezas, incremento da corrupção, mercantilização dos serviços públicos e, conseqüentemente, o alargamento das injustiças sociais e a intensificação dos processos de exclusão social. Ao analisar essas premissas, pode-se dizer que a eleição do governo Lula da Silva ocorreu justamente no momento em que o Estado se encontrava fragilizado por conta das reformas neoliberais. Assim, pensar a superação do neoliberalismo exigiria a formulação de um novo princípio de organização do Estado. O governo federal precisaria ampliar o horizonte das políticas sociais, há anos encurraladas pela pressão dos ajustes fiscais, a fim de combater o quadro de desigualdade, violência e cultura de barbárie que assombra os avessos da sociedade brasileira (DOURADO, 2002; GUIMARÃES, 2004).

Ao dar-se conta dos prejuízos causados pela diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais, o eleitorado brasileiro utilizou-se de seu direito constitucional ao voto para reivindicar mudanças na estrutura política, econômica e social do país. Segundo afirma Cavalcanti (2003, p. 14), “o povo investiu na esperança de mudar por causa da deterioração do emprego e da renda e da subalternidade a que foram relegadas as políticas sociais no governo anterior”. Porém, a ascensão de Lula da Silva à presidência da República em 2002 não representou exatamente uma ruptura com o modelo neoliberal vigente. Em plena campanha presidencial, o candidato Lula lançou a “Carta ao povo brasileiro”, na qual mantém a crítica ao princípio de organização do Estado predominante nos anos de 1990, mas substitui o termo “ruptura”, presente nas diretrizes do programa de governo, por “transição”. Desse modo, a evolução da conjuntura do país organizar-se-ia por meio de uma lúcida e criteriosa transição de paradigma. As mudanças estabelecidas no cenário político-econômico nacional deveriam, primeiramente, respeitar os contratos e obrigações com a comunidade financeira internacional.

A política de mudança aceita pela maioria da população não apresentou nenhuma proposta “revolucionária” de alteração das estruturas produtivas e industriais do Estado. As ações realizadas na área econômica, no primeiro mandato presidencial de Lula da Silva, mantiveram-se conectadas aos padrões político-administrativos adotados pelo governo FHC em relação aos organismos financeiros internacionais. A administração pública brasileira conservou, durante esse período, os parâmetros de regulação econômica típico da tradição neoliberal, com o propósito de assegurar a estabilidade da economia, especialmente o controle da inflação e superávits fiscais. Por outro lado, para atender ao imperativo prático de quem quer trabalhar com taxas razoáveis de governabilidade, Lula da Silva adotou postura reformista na área política. As ações estabelecidas pelo Estado em prol do desenvolvimento social comprovariam, na prática, o discurso de mudança e de combate à miséria, que foi a bandeira política e histórica do PT. Ao imprimir rumo reformador na esfera política, segundo afirma Cavalcanti (2003, p. 20), o governo emitiria “cédula de reconhecimento da própria identidade. Pretendendo avançar socialmente, cumpriria seus compromissos eleitorais, combateria a miséria e patrocinaria a efetivação das reformas institucionais, especialmente a da previdência e a do sistema tributário”. Essa dualidade administrativa fez de Lula da Silva um governo bifronte: reformador da sociedade e conservador na economia.

Na prática, o governo incorporou à administração pública três áreas de atuação principais: a política, a econômica e a social. Sob o prisma político (reformador), ele pretendia

avançar no processo de redistribuição de renda, valorização da cidadania e de combate às desigualdades. Dentre as ações estabelecidas, destacam-se as reformas institucionais, como a da previdência, da legislação trabalhista e a do sistema tributário. No plano econômico (conservador), a gestão pública deveria assegurar o controle mensal da taxa de inflação e a avaliação semestral do percentual de crescimento do PIB. Na interpretação de Cavalcanti (2003, p. 62), “manter o controle da inflação é assegurar conquista compartilhada por todos. E elevar o percentual de crescimento do PIB nacional é imperativo para aumentar a renda e emprego”. No âmbito social (reformador), foram estabelecidas reformas de combate à miséria. Com o apoio da sociedade civil, organizações não governamentais e movimentos sociais responsáveis pela execução de políticas redistributivas, a administração pública priorizou a implantação física dos programas Fome Zero e assentamentos de reforma agrária. Conforme se pode perceber, as mudanças estabelecidas pelo governo de Lula da Silva, especialmente no primeiro mandato presidencial, não atingiram diretamente a política econômica do Estado. A transição de paradigma de organização do Estado brasileiro proposto pelo governo de Lula da Silva alavancou significativos avanços, sobretudo, nas esferas políticas e sociais, afirmando exatamente o inverso de uma visão liberal que submete as necessidades humanas às contingências do mercado.

A política implantada na primeira década do século XXI aproximou-se da estrutura de Estado assumida pela social-democracia ou daquilo que os teóricos têm denominado de terceira via<sup>12</sup>. A transição para um novo princípio de organização do Estado foi proclamada em fase da crise de legitimidade do paradigma neoliberal, manifestada nos profundos impasses sociais e na instabilidade da economia brasileira. Para superar o período de crise econômica e social, o presidente Lula da Silva propôs uma revisão dos fundamentos políticos do Estado brasileiro. As ações realizadas nesse período foram complacentes com o modelo de gestão pública preconizado pela terceira via (“esquerda modernizadora” ou “social-democracia modernizadora”). Esse paradigma político transcende os moldes da social-democracia clássica (Velha Esquerda), caracterizada pelo envolvimento difuso do Estado na vida social e econômica, e o “Estado mínimo” apregoado pelo ideário neoliberal (Nova Direita). Na ótica de Anthony Giddens, a Velha Esquerda não possui os valores e atributos políticos para atender as necessidades e desafios dos Novos Tempos. A social-democracia modernizadora representa o único meio capaz de desenvolver, no contexto do mundo

---

<sup>12</sup> Para maiores informações sobre a natureza, os protagonistas e a concepção política, econômica e social da Terceira Via, ver Giddens (1998 e 2001).

contemporâneo, um programa político que seja integrado e forte. Para o sociólogo (2001, p. 40), a “terceira via implica um programa completo de modernização pública. Ela procura modernizar o Estado e o governo, incluindo o *Welfare State*, além da economia e de outros setores da sociedade”.

Nessa perspectiva, a reforma do governo e do Estado não se identifica apenas com os princípios do *Welfare State* em sua versão clássica, defendido pela social-democracia tradicional. Giddens (2001, p. 40-41) considera “ridícula” a ideia neoliberal de que os mercados devem tomar o lugar dos bens públicos, sem ao menos se responsabilizar pelas consequências sócio-culturais de suas decisões. Mas, acredita na possibilidade de os mercados produzirem resultados benéficos que vão além da eficiência da produção. Eles podem servir de meio para superar as desigualdades sociais. Por esse motivo, os social-democratas têm de superar algumas de suas preocupações e temores relacionados com os mercados e aprender a reconhecer que o próprio Estado pode produzir desigualdade e outros efeitos danosos sobre a vida dos indivíduos. A esquerda deve se acostumar com “o papel das empresas na criação de riqueza e com o fato de que o capital privado é essencial para o investimento social” (GIDDENS, 2001, p. 42). Entretanto, aceitar uma economia de mercado não implica necessariamente seguir o princípio neoliberal de organização do Estado. O livre mercado pode ser um motor de desenvolvimento econômico, mas, quando implantado sem restrições ou controles externos, pode engendrar grandes custos sociais. Em face dessa problemática, os social-democratas precisam reavivar a eficácia do governo diante dos mercados, mantendo ativo seu papel de regulador e fiscalizador.

A política da terceira via segue inequivocamente os valores políticos de esquerda, incluindo a cooperação social, a redução da desigualdade e a proteção dos fracos. Nos termos da social-democracia modernizadora, a adoção de valores ligados ao *Welfare State* não impossibilita o governo de implantar soluções baseadas no mercado. Esse paradigma político transcende as visões unilaterais defendidas pela esquerda tradicional e pelos neoliberais. De acordo com Giddens (2001, p. 46), os governos têm de abandonar “a ideia de que esquerda e direita são a única e suprema linha divisória na política. [...] o ponto exato onde deve ser traçada a linha entre esquerda e direita mudou, e há muitas questões e problemas políticos que não se ajustam claramente a uma dimensão esquerda/direita”. Embora existam divergências entre os modelos políticos, é um erro fundamental tentar isolá-los, como se fossem únicos e autossuficientes. A nova divisão entre esquerda e direita realizada pela social democracia



modernizadora não tem a pretensão de extinguir os dois ideários políticos, mas, ao contrário, visa estreitar a relação entre a área econômica e a social.

As premissas destacadas neste estudo evidenciam a estreita relação existente entre a política da terceira via e o paradigma administrativo que tornou o governo Lula da Silva bifronte. Na interpretação de Cavalcanti (2003, p. 19), ele teria sido um governo de base popular, “social-democrata na natureza de sua ação, pluripartidário na composição e conectado com o setor privado na formulação estratégica”. A transição do paradigma neoliberal para o novo princípio de organização do Estado produziu resultados benéficos para a área social e política. Apesar da crise econômica presente na posse de Lula da Silva, houve uma significativa ampliação de recursos destinados em diversas áreas, a exemplo dos gastos com assistência social (R\$ 11,6 bilhões para R\$ 25, 2 bilhões), direitos de cidadania (R\$ 544 milhões para R\$ 1,1 bilhões), habitação (R\$ 168 milhões para R\$ 1,3 bilhões) e reforma agrária (R\$ 1,9 bilhões para R\$ 4,8 bilhões). A retomada do crescimento econômico, ao longo do primeiro mandato presidencial, possibilitou a ampliação das políticas de inclusão social como Fome Zero e Bolsa Família, o crédito à agricultura familiar, as ações de financiamento de órgãos e bancos públicos e os reajustes do salário mínimo, entre outras ações que propiciaram a melhoria da qualidade de vida da população e uma melhora da participação dos mais pobres na renda nacional (SILVA JUNIOR; DANTAS, 2009, p. 03). Por fim, é de suma importância analisar os propósitos e as ações implantadas pelo Ministério da Educação no tocante ao ensino superior, buscando identificar suas possíveis interconexões com as metas propostas pelo Plano Nacional de Educação.

### **3.2.2 A reforma da educação superior brasileira no octênio Lula da Silva: estratégias e ações**

O Plano de governo do candidato Lula da Silva, elaborado com vistas a subsidiar a eleição presidencial de 2002, propusera estabelecer profundas alterações no campo da educação superior brasileira. As diretrizes e metas do Plano comprometiam-se com as ações amplamente defendidas pelos setores da sociedade envolvidos na luta pela melhoria da qualidade da educação no país. O diagnóstico apresentado sinalizava para a necessária ampliação e fortalecimento do setor público, por meio de políticas de efetivo financiamento estatal. Dentre os compromissos básicos assumidos pelo Partido dos Trabalhadores, destacam-se:

a) a promoção da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão nos termos constitucionais (artigo 207 da CF); b) o reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país; c) a consolidação das instituições públicas como referência para o conjunto das IES do país; d) a expansão significativa da oferta de vagas no ensino superior, em especial no ensino público e em cursos noturnos; e) a ampliação do financiamento público ao setor público, revisão e ampliação do crédito educativo e criação de bolsas universitárias, com recursos não vinculados constitucionalmente à educação; f) defesa dos princípios constitucionais da gratuidade do ensino superior (artigo 206, IV, da CF); e g) o envolvimento da IES, em especial as do setor público, com a qualificação profissional de professores para a educação básica, em cursos que garantam formação de alta qualidade acadêmico-científica e pedagógica e associem ensino, pesquisa e extensão (PARTIDO DOS TRABALHADORES apud DOURADO, 2009, p. 157).

Na prática, as reformas da educação superior instituídas pelo governo de Lula da Silva tiveram início a partir da constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)<sup>13</sup>, encarregado de analisar a situação desse nível de ensino e apresentar um plano de ação para reestruturação, desenvolvimento e democratização das universidades federais. Conforme salienta Trópia (2008, p. 02), o diagnóstico realizado pelo grupo acerca do quadro geral da educação superior, em especial das universidades governamentais, era catastrófica, dada a crise fiscal do Estado que incidiu diretamente sobre os recursos humanos, de manutenção e de investimentos. A suposta incapacidade do Estado brasileiro de realizar novos investimentos provocou o fechamento de laboratórios, a queda da massa salarial dos trabalhadores das instituições federais de ensino superior (IFES) e a extinção de programa específico de recuperação predial e de aquisição de biografia para o ensino de graduação. No final da década de 1990 o governo Fernando Henrique Cardoso implantou dois programas emergenciais com o objetivo de adiar os impactos mais destrutivos da crise: a Gratificação de Estimulo à docência (GED), pela lei nº 9.678/98, que impunha a elevação da carga horária dos professores, como condição para o recebimento de um adicional a ser incorporado em seu salário; e a chamada Emenda ANDIFES, que estabeleceu uma compensação orçamentária para as universidades federais. A implantação dessa Emenda viabilizou a construção de uma nova matriz de distribuição dos recursos alocados para a manutenção das IFES: as instituições

---

<sup>13</sup> De acordo com o art. 2º do Decreto de 20 de outubro de 2003, o Grupo de trabalho seria composto por representantes dos seguintes órgãos: “I – Ministério da Educação, que o coordenará; II - Casa Civil da Presidência da República; III - Secretaria-Geral da Presidência da República; IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; V - Ministério da Ciência e Tecnologia; VI -Ministério da Fazenda”.

que apresentassem maior expansão da oferta de vagas obteriam mais recursos para a sua manutenção (BRASIL, 2003).

Visto por este ângulo, a GED e a Emenda ANDIFES tornaram-se instrumentos da política governamental para a expansão da oferta de vagas e a elevação do número de alunos nos cursos de graduação, no final da década de 1990. Mas, na prática, o aumento do número de alunos não foi acompanhado de uma ação que ampliasse efetivamente os recursos financeiros das Instituições de ensino superior (IFES). Além do mais, segundo afirma Amaral (2003, p. 194), o processo de gratificação “incentivou a atitude utilitarista e contribuiu para elevação do número de alunos, sem contratação de novos professores – pelo contrário, houve diminuição do número de docentes”. Em um período de nove anos, entre 1994 e 2003, o número de professores efetivos em exercício nas universidades federais diminuiu 12,5% (48.416 - 42.363). Essa diminuição está associada, de modo especial, ao número de aposentadorias concedidas nesse período. Para superar tal lacuna, foi utilizado o precário instrumento do professor substituto, na maioria dos casos sem formação adequada e contratos em caráter provisório, sem vínculo nem estabilidade. Durante esse mesmo período, o número de docentes temporários obteve um crescimento percentual de 300% (2.010 – 8.063). A substituição de professores efetivos por temporários provocou a queda do financiamento estatal da educação superior pública e, conseqüentemente, a redução na qualidade do ensino e da pesquisa no país (BRASIL, 2003).

A crise da educação superior não se restringia somente às IFES, mas também às instituições privadas, que em função da expansão recorde durante o governo FHC, se encontravam ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada e pela crescente desconfiança em relação à qualidade da formação e aos diplomas. Em contrapartida à crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, o Grupo de Trabalho Interministerial apresentou as seguintes soluções: a) a criação de um programa emergencial de apoio às universidades federais; b) a realização de uma reforma universitária mais profunda. A urgência na adoção de medidas justificar-se-ia em função da meta que objetivava ampliar a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos e a meta que previa atingir 40% de universitários matriculados no setor público, ambas definidas pelo Plano Nacional de Educação. A reforma “mais profunda” teria que responder com presteza a grandes desafios, incluindo: reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação à distância, autonomia universitária e mudança na política de financiamento (OTRANTO, 2006; TRÓPIA, 2008).

O programa de governo 2007/2010, elaborado sob a coordenação de Marco Aurélio Garcia, propusera ampliar o compromisso do Estado brasileiro com uma política integrada de educação, reconhecendo-a como direito inalienável e inadiável. A reeleição do Presidente Lula da Silva em 2006 teve como um de seus temas principais de campanha a retomada do crescimento e os investimentos em educação: “o nome de meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”. A educação ao alcance de todos e de qualidade, nos termos do programa de governo, requer expressivos investimentos financeiros, a ampliação do acesso aos diferentes níveis de ensino e a democratização da gestão das unidades educacionais. No início do segundo mandato presidencial, o governo lançou o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), no qual cada ministro de Estado deveria apresentar as ações estratégicas de suas respectivas pastas. Dentre esses planos setoriais, o Ministério da Educação lançou, em abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), conhecido como PAC da educação<sup>14</sup>. A implantação desse plano tem como objetivo central “melhorar a qualidade da educação pública no Brasil através de um conjunto de medidas que atinge todos os níveis e etapas da educação nacional” (DANTAS; SILVA JUNIOR, 2009, p. 07).

Na abertura oficial da 30ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), ocorrida em novembro de 2007, o então Ministro da Educação Fernando Haddad fez o lançamento do documento denominado “PDE – razões, princípios e programas”. De acordo com esse documento, o PDE pretende ser mais do que um Plano executivo do PNE, o qual, em certa medida, “apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2007a, p. 07). A proposta do PAC da Educação é abrangente, definindo ações para todos os níveis e modalidades da educação brasileira. Por conseguinte, propõe enfrentar as falsas oposições, que, via de regra, confundem a prática educacional. Dentre elas, a mais indesejável foi a oposição criada entre a educação básica e a educação superior. As medidas estabelecidas em benefício da educação básica

---

<sup>14</sup> Ao analisar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no que concerne ao seu financiamento e ações, deparamo-nos com alguns problemas estruturais relativos à falta de dados sistematizados, pois não existe no sítio oficial do Ministério da Educação nenhum quadro que sintetize os programas e as ações relativas aos diferentes níveis e modalidades de ensino. A proposta do PAC da educação está diluída em uma longa série de Decretos, Portarias, Termos, Chamadas, Resoluções, Projetos de Lei, entre outros atos normativos. Em virtude da fragmentação de suas ações e da ausência de um diagnóstico da educação nacional, o PDE não possui as características de um plano, em sentido próprio. Segundo Saviani (2007, p. 1239), “ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégia para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE”. Para obter maiores esclarecimentos sobre a origem, a estrutura e o financiamento das ações do PDE, ver Silva e Alves (2009), Camargo et al. (2008) e Saviani (2007).

asfixiaram as universidades públicas, obrigando-as a venderem seus serviços ao quase mercado educacional. Embora o PDE tenha contribuído para a consecução das metas do Plano Nacional de Educação, os dois documentos possuem configurações muito diferentes quanto à origem, formato, base legal, duração e compromissos. Na interpretação de Gracindo (2009, p. 80-81), se, de um lado, o Plano Nacional de Educação “foi gestado por um governo que, na sua essência, compreendia a educação atrelada à postura neoliberal [...], de outro lado, o PDE aposta no estabelecimento de novos compromissos sociais: tanto na visão de qualidade, quanto na postura universalizante de suas ações”<sup>15</sup>.

No tocante à educação superior, o PDE define cinco princípios básicos para subsidiar a reforma universitária em voga no país: I) ampliação da oferta de vagas; II) garantia da qualidade; III) promoção de inclusão social pela educação, a fim de reduzir o histórico de desperdício de talentos; IV) ordenação territorial, expandindo o ensino superior de qualidade às regiões mais remotas; e V) ampliar a formação de recursos humanos altamente qualificados, imprescindível à produção científico-tecnológica e ao desenvolvimento econômico e social do país. Em atribuição a essas proposições, o plano inscreve as seguintes ações: *Reuni* (decreto nº 6.096/2007) e *Pnaes* (portaria normativa nº 39/2007), cuja meta é ampliar as condições de acesso e permanência de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública; *Pós-doutorado* (Portaria Interministerial 20/2007 PNPD), destinado a reter no país pessoal qualificado em nível de doutorado, evitando a chamada “fuga de cérebros”; *Professor equivalente* (Portaria Normativa Interministerial 22/2007 MEC/MPOG), que visa facilitar a contratação de professores para as universidades federais; *FIES* (lei nº 2.260/2001) e *ProUni* (lei nº 11.096/2005), implantados a fim de ampliar a oferta de ensino superior para alunos de baixa renda; e, por fim, o *Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior* (decretos nº 5.296/2004 e nº 5.626/2005 e no edital INCLUIR 04/2008), que visa garantir o acesso pleno de pessoas com deficiência às instituições federais de ensino superior (IFES) (SAVIANI, 2007; CAMARGO et al., 2008; BRASIL, 2007a).

---

<sup>15</sup> O lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação foi marcado por inúmeras críticas de diversos setores da sociedade ligados à defesa da escola pública, a exemplo de Saviani, para quem o documento não foi elaborado em articulação com o Plano Nacional de Educação. Para este pesquisador (2007, p. 1233), “o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. [...] as 30 ações apresentadas como integrantes do PDE aparecem no site do MEC de forma individualizada, encontrando-se justapostas, sem nenhum critério de agrupamento”. A insatisfação em relação à proposta do PAC da educação decorre, em grande parte, da expectativa existente de que o governo de Lula da Silva derrubaria os vetos apostos ao Plano Nacional de Educação pelo governo anterior, o que na realidade não aconteceu. Outras críticas são direcionadas à elaboração da proposta, pois “não contou com a participação efetiva de setores organizados da sociedade brasileira, dos representantes dos sistemas de ensino e de setores do próprio Ministério” (DOURADO apud SILVA; ALVES, 2009, p. 107).

Dentre as iniciativas e ações projetadas pelo governo de Lula da Silva para a consecução das metas definidas no Plano Nacional de Educação, destacam-se: ampliação dos recursos destinados à manutenção e expansão das instituições federais de ensino superior (Ifes) a partir de 2004; criação de novos *campi* e novas universidades federais; expansão e modernização da rede federal de educação tecnológica, sobretudo por meio da criação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifets); abertura de concursos públicos e autorização para contratar professores e técnicos para as Ifes; criação e institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); aumento do número de bolsas em suas diferentes modalidades, por meio da Capes e do CNPq; criação e implementação do Prouni, viabilizando a concessão de bolsas integrais e parciais para alunos de baixa renda; e, por fim, é válido lembrar também das políticas de ações afirmativas, criadas pelo governo federal com o objetivo de facilitar o acesso à educação superior aos grupos sociais historicamente desfavorecidos ou discriminados. Essas ações e estratégias definidas e implementadas pelo Ministério da Educação compõem a base da reforma universitária, principiada a partir da promulgação do decreto de 30 de outubro de 2003, que institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) (AGUIAR, 2010; BRASIL, 2009).

### **3.3 Reflexões críticas sobre a política de financiamento da educação superior no governo Lula da Silva**

A reforma da educação superior brasileira empreendida na primeira década do século XXI é parte das iniciativas e ações que o governo federal incorporou ao seu Programa de aceleração de crescimento (PAC), sob a denominação de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). As medidas adotadas nesse período propiciaram a elevação do orçamento das instituições federais e a ampliação da intervenção da União no processo de expansão e democratização do ensino superior. No que tange ao financiamento público (direto e indireto), a aliança estabelecida entre as esferas pública e privada rendeu diversas críticas às políticas implantadas pelo governo de Lula da Silva. As entidades sociais ligadas à educação esperavam uma ruptura com a política educacional predominante no governo de Fernando Henrique Cardoso. Mas isso não ocorreu, pois o termo “ruptura” não era compatível com o princípio de organização do Estado brasileiro. O conceito-chave que organizaria “a evolução da conjuntura do país é o da transição de paradigmas” (GUIMARÃES, 2004, p. 37). As reformas instituídas na chamada “Década da Educação” acomodaram os preceitos políticos da

social-democracia modernizadora: o setor privado deve ser um aliado do setor público na promoção de políticas sociais.

Na interpretação de docentes pesquisadores da área de políticas educacionais, a ascensão de Lula da Silva ao ponto máximo da atividade política não representou exatamente uma ruptura com as teses disseminadas pelos organismos financeiros multilaterais, defendidas e postas em prática pelo governo anterior (por exemplo: SILVA JÚNIOR e SGUISSARDI, 2005; SOUSA, 2010; TRÓPIA, 2008; LEHER, 2004; LIMA, 2011; OTRANTO, 2006). As políticas para o ensino superior, empreendidas pelos ex-ministros da educação Cristovam Buarque (2003-2004) e Tarso Genro (2004-2005), no decorrer do primeiro mandato presidencial de Lula da Silva, foram complacentes com a ideia de livre mercado – o núcleo sólido do pensamento neoliberal<sup>16</sup>. De acordo com Trópia (2008, p. 05), as reformas estabelecidas nesse período consagraram a visão mercantil, utilitarista e regressiva da educação superior: “mercantil porque consagra a visão da educação como uma mercadoria; utilitarista pois tão somente voltada ao mercado de trabalho e à empregabilidade; regressiva pois significa um retrocesso em termos científico e culturais para a educação e a cultura brasileira [...]” (TRÓPIA, 2008, p. 05). Logo no primeiro ano de governo, a sociedade civil ressentiu-se das ações requeridas pelo relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial, divulgado extraoficialmente em dezembro de 2003. As medidas sugeridas pelo GTI, com vistas a superar a crise das universidades federais e orientar o processo de reforma universitária, revelaram uma lógica política distinta das contidas no plano do governo Lula. O documento interministerial, conforme salienta Dourado (2009, p. 159),

---

<sup>16</sup> Embora as ações e políticas implementadas pelo Ministério da Educação no octênio Lula da Silva tenham sido alvo de críticas por parte da sociedade civil (sindicatos e trabalhadores da educação), não se pode esquecer que durante a gestão do ex-ministro da Educação Tarso Genro foram firmadas importantes parcerias com o sociólogo e professor Boaventura de Sousa Santos. Nesse período foram elaboradas e encaminhadas ao Executivo Federal algumas idéias-mestras com vistas a orientar e subsidiar as reformas da educação superior no Brasil. Para o sociólogo (2010, p. 56), “a reforma tem por objetivo central responder positivamente às demandas sociais pela democratização radical da universidade, pondo fim a uma história de exclusão de grupos sociais e seus saberes de que a universidade tem sido protagonista ao longo do tempo e, portanto, desde muito antes da atual fase de globalização capitalista”. As teses e recomendações, encomendadas pelo Ministro Tarso Genro, foram consubstanciadas no livro intitulado *A universidade do Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória de Universidade* (2004) e apresentadas, em de abril de 2004, no âmbito do Calendário Oficial de Debates sobre Reforma Universitária do Ministério da Educação. O texto explora criticamente as transformações ocorridas na década de 1990 no sistema de ensino superior, em âmbito internacional, e elenca alguns dos princípios básicos que devem prescindir a uma reforma democrática e emancipatória da universidade pública. Santos (2010, p. 56) parte do pressuposto de que “as reformas nacionais da universidade pública devem refletir um projeto de país [...]. Este projeto de país tem de resultar de um amplo contrato político e social desdobrado em vários contratos setoriais, sendo um deles o contrato educacional, e, dentro dele, o contrato da universidade como bem público”.

[...] endossa, portanto, a lógica das políticas para a educação superior inspirada na visão gerencialista, ao restringir a reforma universitária à melhoria dos indicadores educacionais, por meio, entre outros, do incremento dos processos de gestão, e a uma visão reducionista de autonomia, entendida como mecanismo de captação de fontes alternativas de financiamento. O Texto negligencia, também, a importância de se estabelecerem processos regulatórios do setor privado, na medida em que a oferta de educação é livre à iniciativa privada, e concessão do Estado.

O documento do GTI não viabilizou avanços estruturais ao estabelecimento de bases para a discussão da reforma universitária no Brasil. As ações nele contidas coadunam-se com as políticas para a educação superior preconizadas pelo ideário neoliberal, na medida em que mantém a estrutura excludente do sistema e não avança em questões cruciais referentes à autonomia e ao financiamento. No decorrer da proposta, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) confere vários desafios à autonomia universitária. A imediata garantia de autonomia às universidades representaria um passo necessário para enfrentar a crise emergencial e elevar o número de alunos no setor público. Ao legitimá-la, o governo atribuiria às instituições federais a competência para decidir sobre sua organização administrativa, suas questões financeiras e suas políticas em matéria educacional. No que tange à autonomia didático-científica e à autonomia administrativa, o documento apregoa uma série de direitos à universidade, incluindo: o direito de organizar ensino pesquisa e extensão, de criar e extinguir cursos, de estabelecer critérios de acesso de alunos em todos os níveis, de desenvolver pesquisas que não possuem imediata relevância política e econômica, de estabelecer a política geral da universidade para a consecução de seus objetivos, entre outras ações imprescindíveis à sua manutenção e qualidade (BRASIL, 2003).

Em relação à autonomia de gestão financeira e patrimonial, o Grupo de Trabalho apresenta como enfoque principal a autonomia financeira, pois estimula as instituições federais a buscar recursos livremente, tanto no setor público quanto no privado. Essa, por sua vez, diferencia-se da autonomia de gestão financeira, consagrada no artigo 207 da Constituição Federal (CF/88). A primeira, defendida nos documentos governamentais, é instrumental e pragmática, uma vez que supõe a liberalização da universidade para captar recursos suplementares junto a fontes privadas, sem amarras legais. Na autonomia gerida aos moldes constitucionais, as instituições dispõem da liberdade de propor o seu orçamento e gerenciar, de acordo com as suas necessidades, os recursos repassados pelo Poder Público. Essas disposições, por sua vez, não prescindem o Estado da obrigação de garantir a gratuidade plena



em estabelecimentos oficiais, conforme preconiza o artigo 206 da Constituição. Em razão disso, a versão anunciada no relatório, segundo menciona Otranto (2006, p. 05), “daria um enorme alívio financeiro ao Estado que seria obrigado, somente, a complementar esses recursos e não mais teria, como tem hoje, de manter financeiramente as universidades públicas”.

Em relação ao financiamento das universidades federais, o documento do Grupo Interministerial reconhece as graves consequências da crise da educação superior ocasionada pela falta de recursos humanos, de manutenção e de investimentos. Porém, faltou-lhe apresentar uma proposta concisa de financiamento, pois não houve consenso entre as ideias sugeridas pelos membros do grupo. As alternativas de fontes de financiamento, anexadas ao final do documento principal, contemplaram as seguintes medidas: a *contribuição voluntária e não voluntária* de ex-alunos; a *distribuição do CPMF*, de forma a permitir que parte dos recursos fosse canalizada para as áreas da saúde das instituições públicas; a retirada da *folha de inativos* do orçamento das universidades federais; a implantação da *Lei de Incentivo Fiscal para o ensino superior*, reservando ao contribuinte o direito de investir nesse nível de ensino em troca de reduções tributárias; a criação de *fundos empresariais* para financiar as instituições federais, a fim de elevar o desenvolvimento de ciência e tecnologia; e, por último, propõe um possível acordo para viabilizar a troca da dívida externa por investimentos em educação. Nesses termos, é válido salientar que as estratégias de financiamento sugeridas pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) alinharam-se, em sua maioria, às orientações-chave do Banco Mundial para a reforma da educação superior, sumarizadas no documento “La Enseñanza Superior: las perspectivas de la experiencia” (1995).

A intensa reformulação da educação superior brasileira, na primeira década do século XXI, ocorreu a partir de um vasto conjunto de atos normativos (leis, decretos, portarias, medidas provisórias, entre outros). Na interpretação de Lima (2011, p. 90), as ações implantadas nesse período podem ser agrupadas em quatro nucleações básicas: a) o fortalecimento do empresariamento do nível superior de ensino; b) a implementação das parcerias público-privadas; c) a operacionalização dos contratos de gestão; d) a garantia da coesão social em torno das reformas estruturais realizadas pelo governo. A primeira nucleação temática comporta dois processos altamente complexos: o aumento do número de instituições privadas e a privatização interna das universidades públicas. O estímulo à iniciativa privada e a diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas, apregoadas no octênio FHC, não foram, portanto, alteradas no governo de Lula da Silva. Isso se deve, de modo

especial, à regulamentação das parcerias público-privadas (PPP) e dos contratos de gestão estabelecidos entre as “universidades federais e as fundações de direito privado, seja pela possibilidade de cobrança de cursos e venda de ‘serviços educacionais’ pelas IES públicas, seja pela Lei de Inovação Tecnológica, que viabiliza o trabalho docente em empresas privadas e a ação dessas empresas nas IES públicas [...]” (LIMA, 2011, p. 90).

As parcerias público-privadas (PPP), referentes à segunda nucleação temática, estão vinculadas à forma como se organiza e se estrutura o financiamento público da educação superior. Essas parcerias são expressas por meio de diversas ações realizadas pelo governo de Lula da Silva, incluindo: o Programa Universidade para Todos (PROUNI), regulamentado pela lei nº 11.096/2005, que garante a troca de vagas ociosas nas instituições privadas pela isenção de impostos; e a lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica), de 02 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, viabilizando as parcerias entre as instituições públicas e as empresas privadas. A exemplo das experiências das fundações de direito privado, as medidas estabelecidas para os efeitos dessa lei subordinaram as universidades aos interesses específicos e imediatos do mercado/campo empresarial. As pesquisas desenvolvidas no interior das universidades, financiadas por mecanismos previstos nessa lei devem ser mantidas em sigilo. Os dirigentes, os criadores ou qualquer outro servidor que tenha participado do desenvolvimento ou dos resultados de uma determinada pesquisa, são proibidos de divulgá-la ou publicá-la, sem antes obter expressa autorização da Instituição Científica e Tecnológica (ICT). Sendo assim, a Lei de Inovação Tecnológica “tenderia a comprometer o estatuto da autonomia universitária, criando condições propícias para a adoção de práticas heterônomas na pesquisa em instituições federais de ensino superior” (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2005, p. 25)<sup>17</sup>.

A terceira nucleação temática trata da operacionalização dos contratos de gestão, eixos condutores da reforma neoliberal do Estado brasileiro de Fernando Henrique Cardoso e das reformas empreendida pelo governo de Lula da Silva. Uma referência importante e atual desta operacionalização é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), apresentado como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Programa, instituído pelo decreto nº 6.096, de 24 de

---

<sup>17</sup> Para maiores informações sobre a natureza, a concepção de universidade, a relação empresa (mercado)-universidade, as condições de trabalho docente, a autonomia universitária, os benefícios e as principais críticas direcionadas à Lei de Inovação Tecnológica, ver Silva Júnior e Sguissardi (2005), Otranto (2006), Leher (2004) e Andes-SN (2004).

abril de 2007, tem por objetivo dotar as universidades federais das condições necessárias para a ampliação do acesso e a permanência de jovens na educação superior. Para tanto, o Ministério da Educação propôs um limitado acréscimo de vinte por cento das despesas de custeio e pessoal para cada universidade federal que aderir ao plano de reestruturação. Mas, nos termos do decreto de criação do Reuni, os recursos adicionais necessários ao cumprimento das metas fixadas pela instituição, em atendimento aos objetivos do programa, “correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação” (BRASIL, 2007b; LIMA, 2011). Isso significa que a ampliação do acesso à educação superior dar-se-ia com a “otimização” dos recursos públicos, sobretudo, mediante o aumento da relação aluno/professor que o mesmo decreto fixa em 18.

A quarta nucleação temática expressa o objetivo das reformas instituídas no âmbito da educação superior. Embora as ações estivessem em consonância com as políticas disseminadas pelos organismos financeiros internacionais, o governo federal mantinha um discurso reformador, a fim de garantir a coesão social em torno de suas propostas. As políticas de ampliação do acesso à educação superior, tais como a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), foram apresentadas à população como importantes referências ao processo de democratização e de inclusão social no Brasil. Porém, a relação entre o público e o privado na educação superior brasileira tem institucionalizado o controle do mercado sobre a pesquisa científica, a profissionalização da universidade e seu respectivo empresariamento. As ações relativas ao processo de reestruturação e expansão do acesso à universidade federal, operada pelo Reuni, resultaram no aligeiramento da formação profissional e na intensificação do trabalho docente. Visto por este ângulo, as reformas estabelecidas pelo governo federal, na chamada “Década da Educação”, decretaram o fim da autonomia universitária e a quebra de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, contrariando os preceitos dispostos no artigo 207 da Constituição Federal de 1988 (LIMA, 2011; SILVA JÚNIOR e SGUISSARDI, 2005).

Em contrapartida a essas críticas, Ristoff mantém uma postura otimista em relação às políticas e reformas do ensino superior empreendidas no octênio Lula da Silva. De acordo com o pesquisador (2008, p.43-46), as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Educação facilitaram o acesso e a permanência de jovens de classe baixa, pobres, filhos da classe trabalhadora, estudantes das escolas públicas e a todos os que seriamente procuram a educação superior. No decorrer desse processo, foram implementadas diversas ações e

programas que impulsionaram a democratização da educação pública, incluindo: o ProUni, a criação de novos *campi* nas instituições federais de ensino superior, a criação de novas universidades federais, a retomada das contratações de docentes e técnicos administrativos, a criação da Universidade Aberta, a proposta de expansão do ensino superior noturno e a criação de bolsa permanência. Ao deliberar sobre o processo de democratização na era Lula, Ristoff (2008, p. 43) afirma que “a expansão da educação superior não teve apenas um sentido de ampliação geográfica, mas também um sentido de ampliação de oportunidades de acesso para setores da classe média até então excluídos desse nível de ensino”. Cabe agora analisar em que medida essas ações contribuíram para a consecução das metas propostas pelo Plano Nacional de Educação 2001-2011.

### **3.4 Os programas de maior relevância financeira e social e suas contribuições para a educação superior brasileira**

Apesar das restrições impostas pela política neoliberal à gestão e ao financiamento da educação superior, o Plano Nacional de Educação fixou metas de amplo alcance, objetivando, principalmente, a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa, a expansão das universidades públicas para atender a demanda crescente de alunos, sobretudo os carentes, a expansão de vagas no período noturno e a melhoria da qualidade do ensino oferecido. Todavia, o governo federal precisaria ampliar os recursos públicos destinados à educação e traçar novos rumos para as políticas e ações governamentais. O atual modelo político e econômico não garantiria o cumprimento efetivo dessas proposições. O poder de intervenção do Estado havia sido asfiziado pelas reformas neoliberais, conduzidas a partir da segunda metade da década de 1990. A vitória de Lula da Silva, dois anos após a aprovação da lei nº 10.172/2001, gerou uma grande expectativa de mudanças no âmbito das políticas educacionais. O programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) apontava para o fortalecimento da educação pública e de qualidade a partir do binômio inclusão/democratização. Ao assumir a presidência da república, Lula da Silva iniciou um intenso processo de reestruturação da educação superior brasileira. Diante dos desafios impostos pelo Plano Nacional de Educação à política econômica e social do país, o Poder Executivo legitimou importantes ações e programas de grande impacto financeiro e social: o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

### 3.4.1 O Programa Universidade para Todos (ProUni)

No que se refere ao financiamento da educação superior, a primeira ação do governo de Lula da Silva foi a implantação das bolsas para estudantes do setor privado via ProUni. O Programa foi lançado oficialmente em 13 de maio de 2004, criado pela Medida Provisória nº 13, de 10 de outubro de 2004, e instituído pela lei nº 11.096/2005. Essa iniciativa política, formalizada pelo Ministério da Educação, contemplou dois interesses básicos: a) o social, mediante a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais (25% a 50%) em cursos de graduação e sequenciais específicos, a estudantes brasileiros de baixa renda não portadores de diploma de nível superior e àqueles em situação que requer a adoção de políticas afirmativas; e b) o econômico, ao garantir a isenção fiscal às instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, em troca de vagas ociosas. Podem participar do Programa estudantes que tenham cursado o ensino médio na rede pública (ou com bolsa integral na particular), pessoas com deficiências e professores da rede pública de ensino, em efetivo exercício do magistério. Porém, somente poderão concorrer às bolsas os candidatos que comprovarem renda *per capita* familiar de até três salários mínimos e obterem nota superior a zero na redação e no mínimo 400 pontos na média das cinco notas integradas ao Enem (Exame Nacional do Ensino Médio). Os resultados do exame são usados como critérios para a distribuição das bolsas de estudo.

As vagas concedidas pelas instituições privadas aos alunos provenientes de grupos de maior vulnerabilidade educacional são revertidas em bolsas de estudo (integrais e parciais), que, somadas, geram um grande impacto financeiro para o Estado. Os estabelecimentos credenciados ao programa disponibilizam a sua estrutura física e os cursos de formação para a sociedade em troca de imunidade e isenção de tributos<sup>18</sup>. A parceria entre o público e o privado na promoção de políticas sociais, financiada por meio da renúncia fiscal, aumentou a disponibilidade econômica dos estabelecimentos educacionais e, por conseguinte, diminuiu a arrecadação potencial do Estado. A política econômica articulada ao ProUni impulsionou o desenvolvimento das instituições de ensino superior privadas na medida em que lhes atribuiu novas funções sociais e fortaleceu-as financeiramente. A desoneração fiscal de caráter social

---

<sup>18</sup> A arrecadação compulsória de recursos, que em termos técnicos caracteriza a tributação de um país, é utilizada pelos governos para financiar os gastos públicos. O sistema tributário legal é composto por um conjunto de normas que definem e delimitam o processo de arrecadação de impostos. Embora não possua outro objetivo que não gerar recursos para a administração, o sistema tributário é permeado de desonerações (isenções, anistias, reduções de alíquota, presunções creditícias, entre outras). Em sentido amplo, elas podem servir para diversos fins. Por exemplo: “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 pelos governos; e) compensar ações complementares às funções típicas do Estado desenvolvidas por entidades civis; f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou d) incentivar determinado setor da economia” (SRF, 2005, p. 06).

evitou possíveis falências e fechamentos de cursos previstos nas reivindicações realizadas pelas associações representantes das instituições particulares. O financiamento público destinado ao segmento privado foi a principal solução encontrada pelo Poder Público para diminuir as dificuldades financeiras decorrentes das altas taxas de inadimplência e ociosidade de vagas ocasionada pela evasão, aumento vertiginoso do número de instituições privadas e desistência do alunado (CARVALHO, 2011).

As desonerações tributárias destinadas à iniciativa privada possuem objetivos similares aos das despesas públicas. No Brasil, o conceito de “benefício tributário” adotado pela Secretaria da Receita Federal (SRF) para designar as despesas relativas às desonerações, foi substituído, a partir de 2004, pela expressão “gasto tributário”. Em tese, a nova terminologia, aprovada com o propósito de promover uma maior uniformização com o entendimento utilizado em outros países, abarcou o seguinte conceito: “gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais” (SRF, 2005, p. 09). A ampliação dos gastos públicos para a consecução de políticas sociais, efetuados por intermédio do sistema tributário, abrange a história recente da educação superior brasileira. Todavia, o financiamento indireto concedido pelo Estado via ProUni tem recebido um considerável número de críticas, que focalizam, dentre outros pontos, a concessão de bolsas integrais e parciais na rede privada. Na visão de Mancebo (2008, p. 61), a expansão do acesso a esse nível de ensino “deve ocorrer sem delegações diretas ou indiretas dessa responsabilidade à iniciativa privada, bem como, sem alocação de verbas públicas, mesmo que indiretas, para os estabelecimentos particulares”.

Nessa direção, Lima (2011, p. 87) considera esse tipo de parceria na educação como uma extensão das políticas do governo Cardoso. A criação do ProUni, no decorrer do primeiro mandato presidencial de Lula da Silva, teria consolidado as políticas de cunho neoliberal defendidas pelos organismos internacionais de financiamento, a exemplo do Banco Mundial, que sugere a expansão dessa modalidade educacional através do setor privado. Nesse cenário, cabe indagar em que medida o referido Programa configura-se como um instrumento de democratização da educação superior no Brasil. Na acepção de Ristoff (2008, p. 45-46), o processo de democratização é “indissociável da expansão dos *campi* públicos”. Entretanto, o acesso e a permanência das camadas sociais de menor renda no *campus* público tem se tornado um tabu. “Quando se olha a questão pelo viés dos mais ricos (mais de dez salários mínimos de renda familiar), percebe-se que uma pequena minoria na sociedade se torna uma grande maioria no *campus*”. As populações tradicionalmente excluídas têm

permanecido fora da universidade, pois não conseguem vencer a exclusão do *campus* público ou faltam-lhes condições financeiras para pagar altos preços do *campus* privado. Por esse motivo, não basta apenas expandir o setor privado ou aumentar as vagas no setor público – elas apenas facilitarão o acesso aos mais aquinhoados. A democratização, para acontecer de fato, precisa de ações que garantam a equalização das oportunidades de acesso a uma educação de qualidade e nela permanecer.

Analisando a atual situação da educação superior brasileira, o ProUni aponta para o caminho da democratização. Embora tenha estimulado a expansão das instituições privadas, a troca de vagas ociosas por isenção fiscal facilitou o acesso ao nível superior a centenas de milhares de jovens pobres. A proposta do governo em desenvolver tal programa objetivava colaborar para o cumprimento de uma das metas de maior impacto financeiro do Plano Nacional de Educação: prover o crescimento do número de estudantes para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (subitem 1) – ação prioritária do governo Lula da Silva. Na prática, a parceria público-privada também contribuiu para a consecução de outras quatro metas imprescindíveis ao processo de democratização: a) favoreceu o acesso à educação superior das minorias vítimas de discriminação (subitem 19); b) apoiou a ampliação do programa de crédito educativo aos alunos de baixa renda matriculados nas instituições privadas (subitem 26 – vetado); c) incentivou as instituições universitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em comunidades não atendidas pelo poder público (subitem 27); d) ofereceu bolsas de estudo aos estudantes com altas habilidades intelectuais, nos extratos de renda mais baixa (subitem, 33) (BRASIL, 2009).

Criado em 2004 e institucionalizado em 2005, o Programa ofertou 1.382.504 bolsas de estudos até o segundo semestre de 2011, favorecendo estudantes de baixa renda que não conseguem pagar suas mensalidades em IES privadas ou que não possuem condições financeiras para se deslocar e permanecer nos grandes centros onde se encontram estabelecidas as universidades federais, pois são incluídos os gastos com moradia, alimentação, transporte e outros gastos não educacionais. A Tabela 1 ilustra a evolução da oferta de bolsas do ProUni no país no período de 2005 a 2011. Em seis anos, o número de bolsas integrais e parciais concedidas anualmente pelo Ministério da Educação obteve um aumento percentual de 126,7% (112.275 para 254.598). Do total de bolsas ofertadas, 56% são integrais e 44% são parciais. Embora tenha contribuído para a democratização do ensino superior, a parcela de estudantes que ingressa na educação superior particular por intermédio do Programa ainda é considerada diminuta, visto que, em 2010, chegou-se a 5% das

4.736.001 matrículas em cursos de graduação registradas na categoria privada (BRASIL, 2011). Assim sendo, espera-se que a oferta de bolsas continue aumentando gradativamente, mas sem perder de vista a qualidade dos cursos oferecidos. Os recursos despendidos indiretamente pelo Poder Público às instituições particulares devem converter-se em capital humano, indispensável à melhoria das condições socioeconômicas e culturais da população brasileira.

**Tabela 2 – Número de bolsas (integrais e parciais) ofertadas pelo ProUni no período de 2005 a 2011**

ANO DE DISTRIBUIÇÃO	NÚMERO DE BOLSAS		
	INTEGRAL	PARCIAL	TOTAL
<b>2005</b>	71.905	40.370	112.275
<b>2006</b>	98.698	39.970	138.688
<b>2007</b>	97.631	66.223	163.854
<b>2008</b>	99.495	125.510	225.005
<b>2009</b>	153.126	94.517	247.623
<b>2010</b>	125.090	115.351	240.441
<b>2011</b>	129.672	124.926	254.598
<b>TOTAL</b>	<b>775.617</b>	<b>606.887</b>	<b>1.382.504</b>

Fonte: MEC. Elaboração própria.

### **3.4.2 O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)**

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), lançado em 2007, tornou-se o principal instrumento de expansão e democratização da educação superior pública no Brasil. Para o Ministério da Educação (2007a, p. 27), o Reuni “permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública”. Com relação à ampliação e à gestão das instituições federais, o “termo de pactuação de metas” estabelecido pelo Ministério da Educação, que previa os recursos financeiros adicionais destinados à universidade, exigiu a ampliação dos recursos financeiros do Estado. As medidas políticas adotadas pelo governo federal a fim de melhorar os índices do ensino superior público mantiveram-se entre as ações de maior impacto financeiro e social anexadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).



As universidades que aderiram ao plano de reestruturação deveriam indicar estratégias e etapas para a realização dos objetivos propostos pelo Programa. Caberia a cada instituição de ensino elevar as taxas de conclusão dos cursos de graduação para 90% (o cumprimento da meta somente poderá ser avaliada a partir do censo de 2011, respeitando o tempo médio de quatro anos dos cursos de graduação) e a relação de estudantes de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito. Além disso, o programa prevê a ampliação da mobilidade estudantil entre as instituições de ensino, o aumento de vagas no período noturno, a reorganização dos cursos de graduação e a diversificação das modalidades de educação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada. As referidas metas deverão ser cumpridas no prazo de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007b). As estratégias políticas anexas ao Programa de Reestruturação das Universidades Federais manifestaram a preocupação e o compromisso do governo Lula da Silva com o segmento público. Entretanto, a forma e o conteúdo em que deveria ocorrer a expansão do acesso à universidade pública tornaram-se alvo de fortes críticas. O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES – SN) apoiou a realização de intensas mobilizações estudantis em contrapartida ao modelo de expansão operada pelo Reuni.

Na interpretação de Lima (2011, p. 92), o processo de reestruturação da educação pública tem provocado o aprofundamento da intensificação do trabalho docente. O aumento do número de alunos por professor em cada sala de aula estaria consagrando a figura do “professor do ensino terciário”, retratada nos documentos internacionais, produzidos pelo Banco Mundial. Devido à quantidade de trabalho na graduação, o professor não desenvolve ou desenvolve com muitas limitações um projeto de pesquisa, impossibilitando-o de atuar em programas de pós-graduação. O aumento vertiginoso das atividades docentes o tem transformado em um profissional dedicado exclusivamente ao ensino, “que não publica ou publica ‘pouco’ (segundo as exigências da Capes e do CNPq), pois não tem tempo para escrever; que não participa de eventos científico nacionais e/ou internacionais porque não tem verba pública, disponibilizada para garantir esta participação”.

Por outro lado, a política de expansão das universidades federais significou uma forte inflexão no sentido de fortalecer o caráter público e estatal da educação superior. Luiz Antonio Cunha, Dantas e Sousa Junior (2009, p. 11) partem do pressuposto de que “o Reuni pode vir a impulsionar o crescimento do alunado do ensino superior e que esse programa está para o segmento federal do setor público, assim como ProUni está para o privado”. Ao

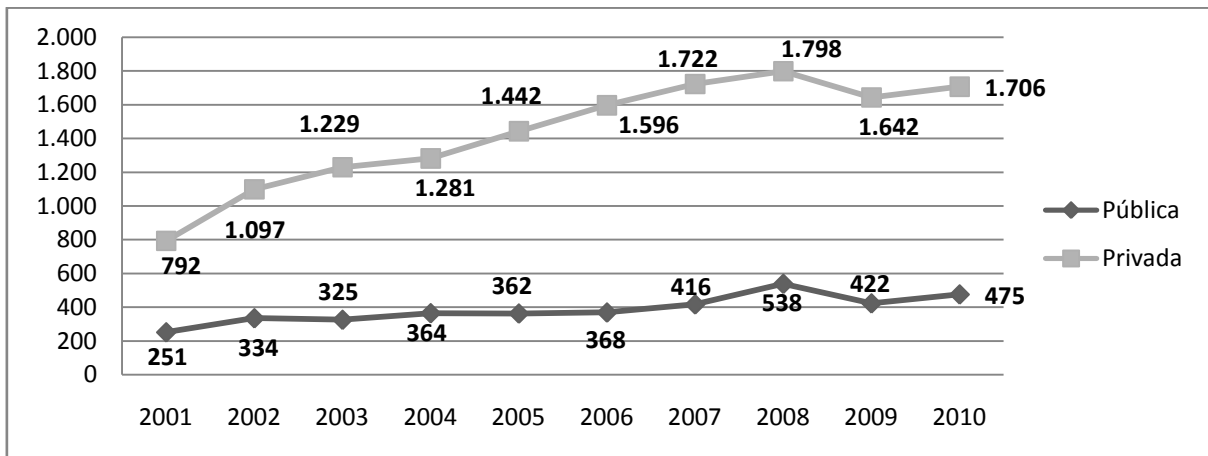
legitimar o programa de reestruturação das universidades federais, o governo federal projetava atingir a meta que determinava a ampliação da oferta de vagas no ensino superior público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total (subitem 2 – vetado). A ampliação dos investimentos do poder público e as políticas de expansão e interiorização das universidades federais asseguradas pelo Reuni contribuíram para o cumprimento de outras três importantes metas do Plano Nacional de Educação: favoreceu a expansão e a diminuição das desigualdades de oferta entre as diferentes regiões do país (subitem 3); viabilizou a diversificação da oferta de ensino (criação de cursos noturnos, sequenciais e modulares) e permitiu uma maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino (subitem 13); e, promoveu a melhoria progressiva da infraestrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, necessária ao processo de credenciamento das instituições e renovação do reconhecimento de cursos (subitem 14) (BRASIL, 2009).

Por fim, as reformas estabelecidas pelo governo de Lula da Silva promoveram um expressivo aumento do número de ingressos e concluintes no ensino superior brasileiro. No que se refere ao número total de ingressos, em 2010 entraram 2.182.229 alunos em cursos de graduação, o que corresponde a um aumento de 109,2% em relação aos 1.043.308 registrados em 2001. Nesse período, conforme se observa no Gráfico 1, o setor público apresenta, proporcionalmente, uma elevação de 89,4% (251.239 – 475.884). A categoria privada correspondia a 792.069, em 2001, e atinge 1.706.345, em 2010, o que representa uma elevação de 115,4%. Especificamente no ano de 2010, o setor privado respondia por 78,2% do número de ingressos em cursos de graduação (presencial e a distância) no país. A predominância de ingressos nos cursos de graduação das instituições privadas é, portanto, acompanhada por um expressivo crescimento da participação de instituições públicas, notadamente da categoria federal (Gráfico 2).

Na primeira década do século XXI, o número de ingressos nas instituições federais obteve um substancial aumento de 140,5%, saltando de 125.701 para 302.359, em nove anos. Para um total de 475.884 ingressos no setor público, as instituições federais contam com 302.359 (63%); seguidas das estaduais, com 141.413 (29,7%); e municipais, com 32.112 (6,7%) (BRASIL, 2012b). A evolução do número de ingressos deve-se, em grande medida, ao avanço registrado a partir de 2007; ano em que foi instituído o Programa de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni). No primeiro quinquênio de vigência do Plano Nacional de Educação, o quantitativo variou de 125.701, em 2001, para 148.206, em 2010, uma elevação de apenas 18%. O melhor índice de crescimento do período foi registrado em 2004,

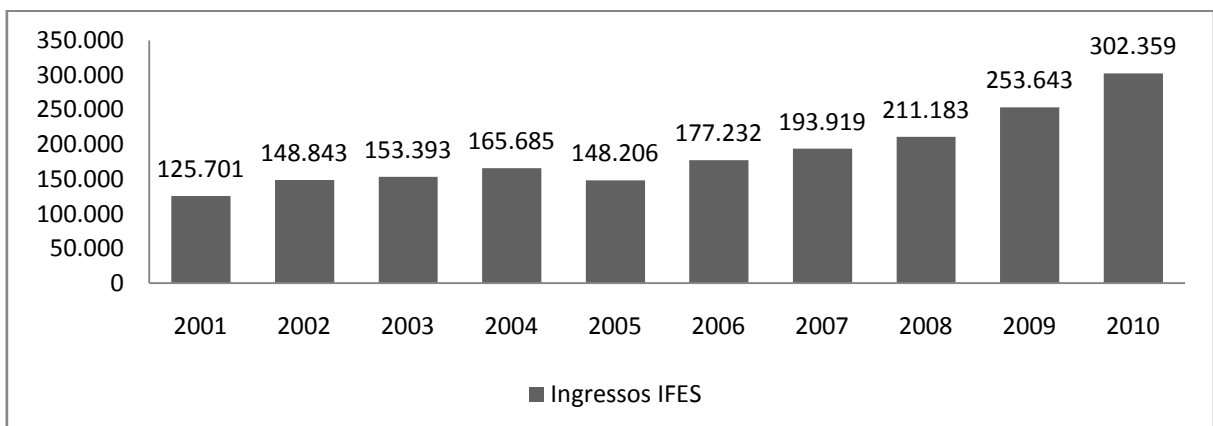
superando em 31,8% (125.701 – 165.685) o ano de 2001. Enquanto isso, no período de 2006 a 2010 registrou-se um incremento de 70,6%, saltando de 177.232 para 302.359 ingressos. Ao calcular o número total de ingressos por período, soma-se 741.828 entre aos anos de 2001 a 2005 contra 1.138.336 no segundo mandato presidencial de Lula da Silva, o que equivale a uma elevação de 53,4% (396.508). No que diz respeito à média anual de ingressos nas instituições federais por período (antes e depois da implementação do Reuni), tem-se 153.176 aluno/ano entre os anos de 2001 a 2006 contra 240.276 aluno/ano nos primeiros quatro anos de vigência do Reuni.

**Gráfico 1 - Evolução do número de ingressos (todas as formas) por categoria administrativa (público e privado) – 2001 a 2010 (Em milhões)**



Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

**Gráfico 2 – Evolução do número de ingressos (todas as formas) em cursos de graduação (presencial e a distância) das IFES – 2001 a 2010**

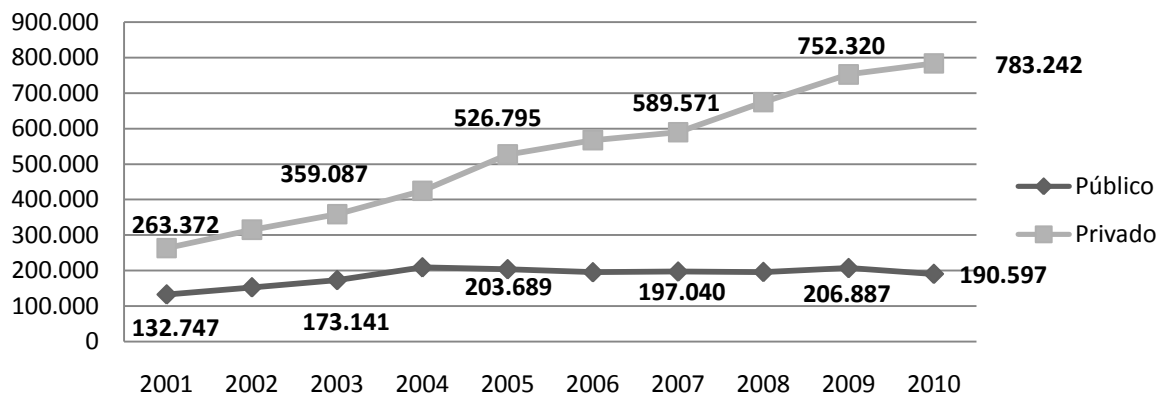


Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

Com relação à evolução do número total de concluintes, nos anos de 2001 a 2010 registrou-se um aumento percentual de 245%, saltando de 396.119 para 973.879 graduados.

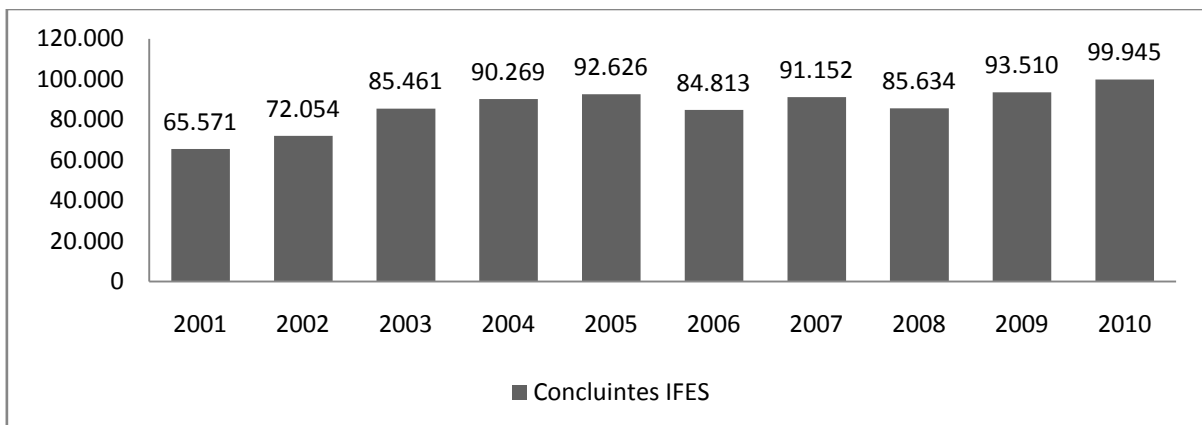
Nesse período, o setor privado apresenta, proporcionalmente, uma elevação de 197,5% (263.272 – 783.242). A categoria pública correspondia a 132.747, em 2001, e atinge 190.597, em 2010, o que representa uma elevação de 76,7% (Gráfico 3). Destaque para a evolução ascendente da participação da categoria privada que, em 2010, é responsável por 80,4% dos concluintes, reduzindo o percentual do setor público para apenas 19,6%. No que se refere ao número de concluintes nas instituições federais (Gráfico 4), após a oscilação observada entre 2006 e 2008, os resultados indicam, em 2009, uma importante elevação nas IFES, as quais, no ano de 2010, atingem o número recorde de 99.945 concluintes. Em relação a 2001, com 65.571 concluintes, o total apresentado em 2010 é 52,4% maior. Considerando a ampliação do acesso às instituições públicas nos anos mais recentes, é de se esperar uma correspondente elevação percentual de concluintes dessas instituições nos próximos anos (BRASIL, 2012b).

**Gráfico 3 - Evolução do número de concluintes (todas as formas) por categoria administrativa (público e privado) – 2001 a 2010**



Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria

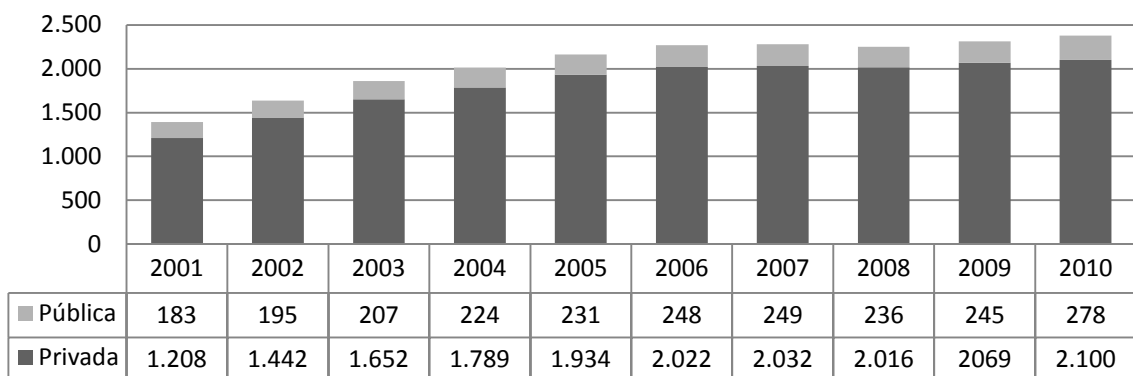
**Gráfico 4 – Evolução do número de concluintes (todas as formas) em cursos de graduação (presencial e a distância) das IFES – 2001 a 2010**



Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria

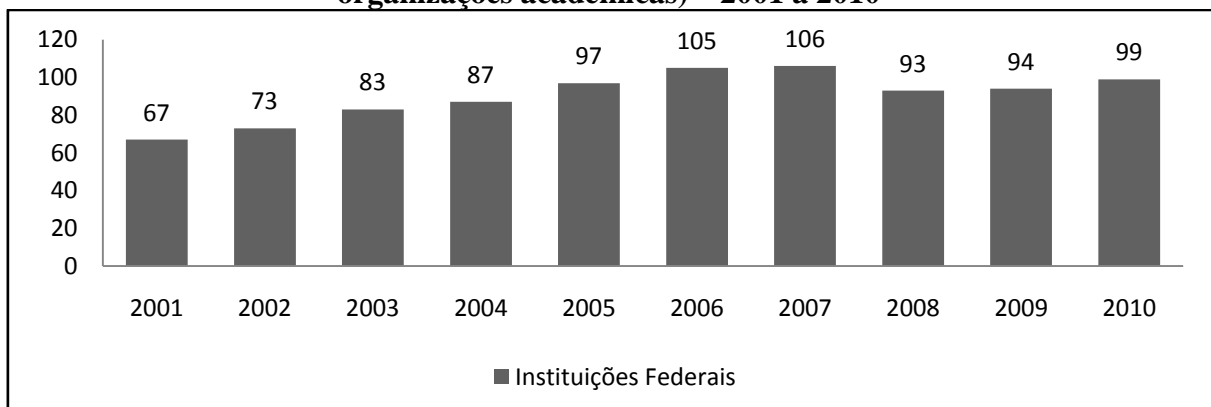
Apesar das altas taxas de ociosidade de vagas (26%), evasão e inadimplência registradas em 2001, a categoria privada continuou crescendo em ritmo acelerado no decorrer da primeira década do século XXI. O total de instituições de ensino superior no país passa de 1.391, em 2001, para 2.378, em 2010, um índice de crescimento de 70%. Em nove anos, o setor privado apresenta, proporcionalmente, uma elevação de 73,8% (1.208 – 2.100). Durante esse processo expansionista, o número de instituições públicas cresceu 52% (183-278). Ao final da década, o setor privado registrou um substancial aumento de 892 instituições contra 95 do setor público. Por esse motivo, a proporção, que em 2001 era de 13,2% públicas e 86,8% privadas, em 2010, passou a ser de 11,7% públicas e 88,3% privadas (Gráfico 5). As 278 instituições públicas encontram-se distribuídas da seguinte forma: 99 (35%) federais, 108 (38,8%) estaduais e 71 (25,5%) municipais. Com relação à evolução das instituições federais (Gráfico 6), as reformas da educação superior possibilitaram o acréscimo de 32 novas instituições, o que representa uma elevação de 47,7% (BRASIL, 2012b).

**Gráfico 5 – Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa – 2001 a 2010**



Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

**Gráfico 6 – Evolução do número de instituições federais de educação superior (todas as organizações acadêmicas) – 2001 a 2010**

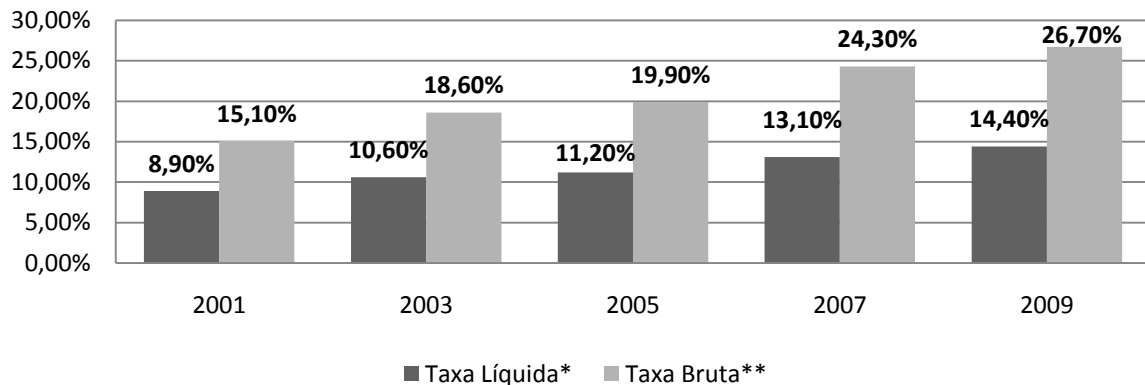


Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

Os indicadores da educação superior revelam a evolução das taxas de ingresso e concluintes na categoria pública e o aumento do número de instituições federais no país. No entanto, as políticas do governo de Lula da Silva não foram suficientes para alcançar as metas de maior impacto financeiro e social legitimadas pela lei nº 10.172/2001. O setor público abarcou 21,8% do número de ingressos em cursos de graduação (presencial e a distância) no país (o objetivo era atingir 40% do total de estudantes). Apesar do avanço observado, em 2009, a taxa de escolarização bruta da população de 18 a 24 anos foi de 26,7% e a de escolarização superior líquida foi de 14,4%, abaixo do previsto no subitem 1 do Plano Nacional de Educação.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2012b, p. 35), ao incluir “na taxa de escolarização líquida o percentual da população da faixa etária de 18 a 24 anos graduada e que está fora da escola, este provimento corresponde a 17,2% no ano de 2009”. Ao analisar os indicadores do Gráfico 7, referentes ao período de 2001 a 2009, percebe-se um significativo aumento de 76,8% da taxa bruta e 61,7% da taxa líquida.

**Gráfico 7 – Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior – 2001 a 2009**



Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

\*A Taxa de Escolarização Líquida identifica a parcela da população na faixa etária de 18 a 24 anos matriculada no Ensino Superior. \*\* A Taxa de Escolarização Bruta identifica se a oferta de matrícula no Ensino Superior é suficiente para atender a demanda na faixa etária de 18 a 24 anos.

A terceira meta que exigiria expressivo investimento financeiro da União, consubstanciada no documento “Desafios do Plano Nacional de Educação”, previa o aumento anual do número de mestre e doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5% (subitem 16). A avaliação do Plano Nacional de Educação, desenvolvida pelo

Ministério da Educação em 2009, registrou um aumento permanente no número de mestres e doutores titulados. Entre 2001 a 2007, o seu incremento atingiu a média de 8% ao ano para mestres e 9,5% para doutores, o que evidencia que a meta já foi efetivamente cumprida. Em sete anos, foram registradas 499,9 mil matrículas em cursos de mestrado e 294,7 mil em cursos de doutorado. De acordo com o Ministério da Educação (2009, p. 265), nos próximos anos, os percentuais de crescimento tenderiam “a ser ainda maiores, em razão da implementação do Plano Nacional de Pós-Graduação, [...] do aumento de programas de pós-graduação, do número de alunos, de bolsas da CAPES e CNPq, bem como nos recursos que estão sendo investidos pelas principais agências da área”.

A partir deste estudo, foi possível refletir sobre as ações e as consequências das reformas empreendidas pelo governo de Lula da Silva para a consecução das metas de maior impacto financeiro e social articuladas ao Plano Nacional de Educação. Cabe, agora, investigar o *quantum* foi gasto com o ensino superior na última década, destacando os avanços e os limites do financiamento público. Nessa perspectiva, o capítulo seguinte apresenta diferentes estimativas do investimento público (direto e indireto) na educação superior e as fontes de recursos das instituições públicas e privadas.

#### **4. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA CHAMADA “DÉCADA DA EDUCAÇÃO”**

A Constituição Federal de 1988 assegurou no artigo 205, referente ao capítulo ‘Da educação, da Cultura e do desporto’, que a educação é um direito social, cujos responsáveis pelo seu provimento são o Estado e a família. Com essa determinação constitucional, esperava-se “que as instituições universitárias públicas começassem a ver resolvidos vários de seus problemas, entre eles, a falta de autonomia para as mais simples ações administrativas e orçamentárias, a crônica escassez de recursos para o financiamento de suas ações e expansão do sistema [...]” (AMARAL, 2003, p. 25). Ao assegurar o aporte de recursos financeiros necessários à manutenção e desenvolvimento da educação superior, o Estado brasileiro viabilizaria, concomitantemente, a desejada implementação da autonomia de gestão financeira, prevista na Constituição (artigo 207). Entretanto, para resguardar o direito à educação, principalmente no que se refere aos níveis superiores de ensino, os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva apostaram na diferenciação institucional (decretos nº 2207/97, nº 2306/97, nº 3860/01, Fies, ProUni), na diversificação das fontes de financiamento (Organizações Sociais, Lei de Inovação Tecnológica) e na “otimização” da aplicação dos recursos (Reuni, UAB).

Na década de 1990, o financiamento público no Brasil não conseguiu garantir a qualidade e a democratização do acesso aos diferentes níveis e modalidades de ensino, pois a proporção do PIB nacional utilizado nunca passou de 4% (a Unesco recomendava um mínimo de 6%). Nesse período, o sistema educacional atingiu um estado alarmante, marcado, sobretudo, por altos índices e preocupantes características de exclusão social, incluindo: elevados percentuais de repetência e evasão escolar; persistência do analfabetismo, absoluto e funcional; baixo percentual de matrícula no ensino médio; padrões aviltantes de remuneração e condições de trabalho dos profissionais da educação (CONED, 2007, p. 13). Em razão do agravamento da crise educacional no Brasil, reforçada pelo conjunto de políticas neoliberais definidas pelos organismos internacionais, a “Proposta da Sociedade Brasileira” definiu o alcance de 10% do PIB para a implantação das metas do Plano Nacional de Educação. Por outro lado, o plano do Poder Executivo, que definiu 7% a ser alcançado na década, teve esse percentual subordinado aos meros interesses governamentais, em virtude dos vetos impostos por Fernando Henrique Cardoso à lei nº 10.172/2001.



A eleição de Lula da Silva, em 2003, ensejava a expectativa da mudança no campo educacional. O plano de governo do candidato petista comprometia-se com a elevação progressiva do percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB para no mínimo de 7% no período de dez anos. No início do segundo mandato presidencial, o documento denominado “PDE – razões, princípios e programas”, elaborado pelo Ministério da Educação, voltou a refletir sobre a necessidade de se ampliar os recursos para a educação. Diz o documento (2007a, p. 39- 40):

Estudiosos da educação, em especial economistas, tem defendido a tese de que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. Alegam que o patamar atual, de 4%, aproxima-se da média dos países desenvolvidos, o mesmo valendo para a relação entre o investimento na educação básica e o investimento na educação superior, de cerca de quatro para um. Esta abordagem, contudo, perde de vista dois aspectos: nosso baixo PIB per capita e nossa elevada dívida social. Se quisermos acelerar e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos da educação na ordem de 6% a 7% do PIB [...].

O aumento dos recursos para a educação, mediante a elevação do percentual do PIB, viabilizaria a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade do ensino superior brasileiro. Para melhorar os indicadores das instituições públicas, o governo federal pretendia atingir a meta que determinava aplicar, anualmente, nas instituições federais, nunca menos de 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (subitem 24 - vetado). Porém, na prática, o governo de Lula da Silva não conseguiu elevar o percentual dos gastos da União destinados à educação superior. Os indicadores revelam a prioridade atribuída à educação básica em detrimento do nível superior de ensino (Gráfico 11).

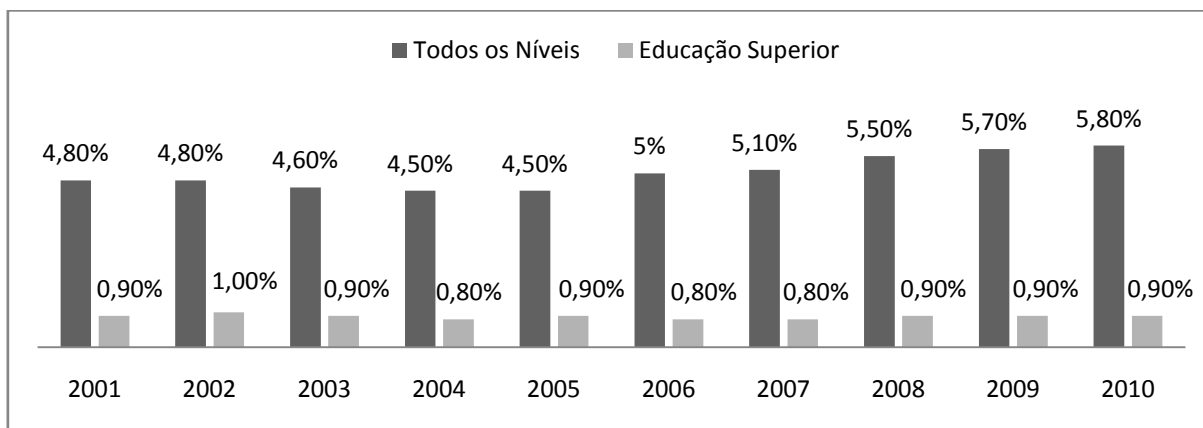
Apesar das prioridades asseguradas pelo Ministério da Educação, os investimentos públicos, diretos ou indiretos, teriam contribuído para a consecução de importantes metas relativas à gestão e ao financiamento do ensino superior (Item 4.4), entre elas: apoiou e ampliou os programas de extensão das instituições federais (subitem 23); viabilizou, via Reuni, a implantação de uma matriz de distribuição dos recursos da União para a manutenção das instituições federais, incorporando indicadores de desempenho e qualidade do ensino e da pesquisa (subitem 25); ampliou os recursos destinados ao programa de crédito educativo de forma a atingir 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade a estudantes de menor renda (subitem 26 – vetado); apoiou a consolidação de programas especiais de titulação e capacitação docente (mestrado e doutorado), a fim de consolidar a pós-graduação no país (subitem 28); e, por fim, favoreceu o desenvolvimento da pesquisa científica e

tecnológica, por meio das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas (subitem 29) (BRASIL, 2009, p. 278 – 291).

#### 4.1 Estimativas do investimento público

Na última década, o Estado brasileiro ampliou os investimentos em educação, contribuindo para a melhoria e a democratização do ensino superior. O “Documento-Referência”, elaborado pela comissão organizadora da Conferência Nacional de Educação (CONAE) com o objetivo de nortear o debate sobre as diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação 2011-2020, mostra-se otimista em relação às políticas empreendidas pelo governo de Lula da Silva: “as ações governamentais na educação superior pública federal, principalmente a partir de 2005, significaram também a elevação dos recursos financeiros aplicados em educação” (CONAE, 2010, p. 75). Conforme se observa no Gráfico 8, de 2001 até 2010 o percentual do investimento público total em relação ao PIB (todos os níveis) elevou-se de 4,8% para 5,8%. Nesse período, não houve avanço em relação ao percentual de investimento com a educação superior, permanecendo na margem dos 0,9%. No último ano do governo FHC (2002), registrou-se uma pequena elevação de 0,1%, atingindo um investimento na ordem de 1% do PIB na educação superior – o maior percentual do período. Mas, reduziu para 0,8%, em 2004, permanecendo em baixa até o ano de 2007, início do segundo mandato do governo de Lula da Silva.

**Gráfico 8 – Estimativa do percentual do investimento público total na educação superior em relação ao produto interno bruto (PIB) – 2001 a 2010**



Fonte: INEP/MEC. Elaboração própria.

Notas: I) Utilizaram-se os seguintes grupos de natureza de despesa: pessoal ativo e encargos sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras despesas correntes, investimentos

e inversões financeiras; II) Estão computados nos cálculos os recursos para bolsas de estudo, financiamento estudantil, e a modalidade de aplicação: transferências correntes e de capital do setor privado; III) Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional. IV) A educação superior corresponde aos cursos superiores em tecnologia, demais cursos de graduação (exceto os cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu – mestrado, mestrado profissional, doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu)

Embora não se tenha atingido o percentual mínimo de 7% proposto pelo Plano Nacional de Educação, o Estado brasileiro garantiu uma memorável ampliação dos recursos públicos para investimentos no ensino superior em razão dos altos índices de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). No período de 2001 a 2010, esse indicador registrou uma elevação de R\$ 1,184 trilhão para R\$ 3,675 trilhões (valores correntes/IBGE), um índice de crescimento de aproximadamente 210%. Ao multiplicar a evolução do PIB pelos percentuais do investimento público em educação superior, registrados no Gráfico 8, tem-se uma elevação dos recursos financeiros de R\$ 9,472 bilhões (0,9%), em 2001, para R\$ 33,075 bilhões (0,9%), no último ano do governo Lula da Silva, o que representa uma elevação percentual próxima dos 250% (valores correntes).

No que diz respeito ao primeiro quinquênio de vigência do PNE 2001-2010, a queda no percentual de investimentos públicos registradas entre os anos de 2001 e 2006 (0,9% para 0,8%) provocou uma perda substancial de recursos financeiros destinados à educação superior. Nesse período, o Produto Interno Bruto (PIB) obteve um crescimento de aproximadamente 100%, saltando de R\$ 1,184 trilhão para R\$ 2,370 trilhões (valores correntes/IBGE), em cinco anos. Em função do alto índice de crescimento do PIB nacional, os investimentos nesse nível de ensino passaram de R\$ 9,472 bilhões (0,9%), em 2001, para R\$ 18,960 bilhões (0,8%), em 2006, o que representa uma elevação de 100% (valores nominais). Entretanto, se o governo federal tivesse mantido o percentual de investimentos de 2001 (0,9% do PIB), a evolução seria de 125%, ao passo que os recursos totais despendidos pelo Estado atingiriam o valor de R\$21,330 bilhões. Nessa perspectiva, a queda de 0,1% em relação ao PIB, representado no Gráfico 8, traduz um corte de aproximadamente R\$ 2,370 bilhões (R\$ 21,330 - R\$ 18,960) somente no ano de 2006, o que equivale a um prejuízo de 13% em relação ao total de recursos públicos investidos na educação superior. Em 2007, período em que o PIB a preço de mercado alcançou R\$ 2,558 trilhões, o Estado brasileiro deixou de investir aproximadamente R\$ 2,318 bilhões. Na prática, foram destinados à educação superior R\$20,704 bilhões (8% do PIB), ao passo que, se o governo tivesse investido o equivalente ao ano de 2001 (0,9%), os investimentos públicos totais chegariam a R\$ 23,022 bilhões. Isso

representa uma perda de 11%. Os prejuízos seriam ainda maiores se multiplicado ao percentual de investimentos de 2002 (1% do PIB).

Embora não tenha ocorrido uma evolução do percentual do investimento público em relação ao PIB, o número de alunos formados anualmente nas instituições federais (Gráfico 4) cresceu 41%, saltando de 65.571, em 2001, para 92.626, em 2005. Em relação ao número de ingresso nas IFES (Gráfico 2), observa-se uma elevação de 31,8% (125.701 – 165.685), nos anos de 2001 a 2004, período em que registrou-se queda de 0,1% sobre os investimentos públicos; mas reduz para 148.206, em 2005, o que representa um retrocesso de 10,5% (165.685 - 148.206) em relação ao ano de 2004 e um crescimento de apenas 18% (125.701 - 148.206) quando comparado a 2001. Quanto ao número de instituições federais, em quatro anos registrou-se um aumento percentual de 44,7%, passando de 67 para 97 instituições. Adiciona-se a isso, a evolução das taxas de escolarização bruta (15,10% - 19,90%) e líquida (8,9% - 11,20%), a concessão de 112.275 bolsas ProUni (integral e parcial) em IES privadas no ano de 2005, a ampliação do número de matrículas em curso de mestrado e doutorado e o aumento no número de programas de pós-graduação e de bolsas em suas diferentes modalidades, por meio da Capes e do CNPq.

Com base nesse estudo, pode-se dizer que a expansão do ensino superior no país se deu com a “otimização” da capacidade física e os recursos humanos das IFES. A evolução de vários indicadores ligados à educação superior brasileira, justamente no período em que se registrou um incremento de apenas R\$ 1, 397 bilhões (16,8%), se deve, em grande medida, à diminuição do investimento público direto por estudante nas instituições federais. De acordo com a estimativa, ilustrada no Gráfico 9, no período de 2001 a 2005 ocorreu uma queda de 14,4% , passando de R\$ 16.750 para R\$ 14.324 em valores reais; uma redução de R\$ 2.426 por estudante matriculado nas IFES. Concomitantemente, o primeiro ano do governo de Lula da Silva (2003) apresentou o pior nível de investimento da década: R\$13.913 por estudante, 17% a menos que o valor correspondente a 2001. Esses valores foram calculados a partir do volume total de recursos financeiros gastos pelas instituições na formação do seu corpo discente. O Tribunal de Contas da União calcula o custo médio por estudante nas instituições federais por meio da seguinte metodologia: primeiramente, soma as despesas correntes<sup>19</sup> das

---

<sup>19</sup> De acordo com a Portaria Interministerial nº 163/2001, as despesas correntes (categoria econômica) são as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem capital. As despesas são classificadas nos seguintes grupos de despesa: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes, incluindo: “Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições,

universidades; depois, subtrai 65% das despesas correntes do hospital universitário, reformas, aposentadorias, pensões, sentenças judiciais, despesa com pessoal cedido (docente e técnico-administrativo) e despesa com afastamento País/Exterior (docente e técnico-administrativo). Por fim, divide o volume total de recursos aplicados pela quantidade de alunos matriculados no ano letivo referente ao exercício, em cursos de: a) graduação (noturno e diurno); b) pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado); c) residência médica (SOARES et. al., 2009) (NETO; VIEIRA, 2006).

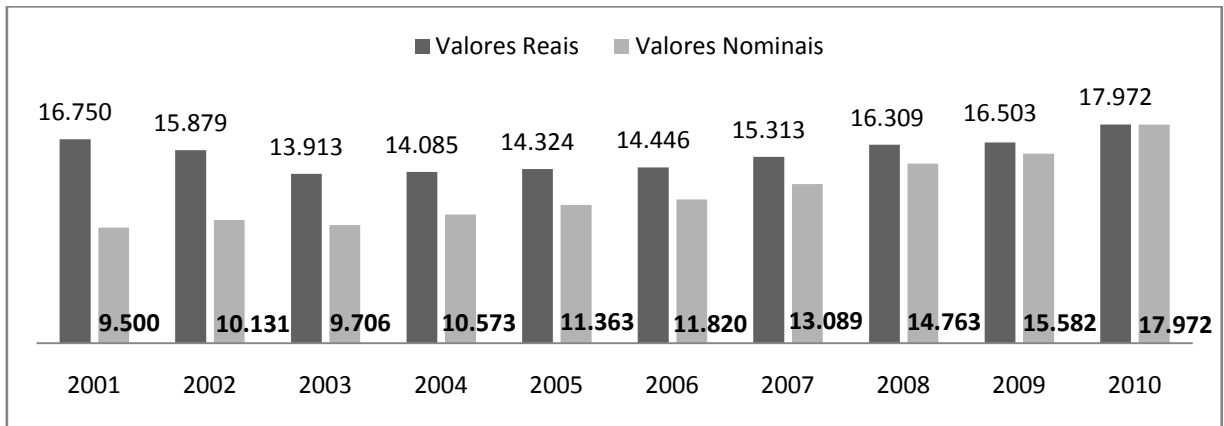
Em relação ao investimento direto por estudante no nível superior durante os dez anos de vigência do PNE 2001-2010, o Gráfico 9 ilustra a evolução dos recursos despendidos pelo Estado em valores nominais e reais<sup>20</sup>. Em termos nominais, houve forte crescimento no investimento público por aluno nos últimos anos. Para o período de 2001 a 2010, o gasto público por aluno no ensino superior cresceu 89%, atingindo, em 2010, R\$ 17.972, para uma base de R\$ 9.500, em 2001. Por outro lado, a estimativa do investimento direto em termos reais, deflacionado pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), não apresentou grandes avanços. Os R\$ 9.500 gastos em 2001, a preço nominal, equivalem a R\$ 16.750, quando ajustados ao preço real de 2010. Em função da queda ocorrida entre os anos de 2001 a 2006, referente ao último ano do governo FHC e a todo o primeiro mandato presidencial de Lula da Silva, os investimentos públicos por estudante atingiram a base de valores de 2001 somente a partir de 2009, chegando a R\$ 17.972, em 2010. Em nove anos, registrou-se um aumento percentual de apenas 7,2%, em termos reais.

---

subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa".

<sup>20</sup> Valor nominal (ou a preços correntes) é o valor tal e qual se apresenta. O valor real (ou a preços constantes) é o nominal deflacionado (se houver inflação), ou inflacionado (se houver deflação).

**Gráfico 9 – Estimativa do investimento público direto na educação superior por estudante em valores nominais e em valores reais, atualizados para 2010 pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) – 2001 a 2010**



Fonte: INEP/MEC. Elaboração própria.

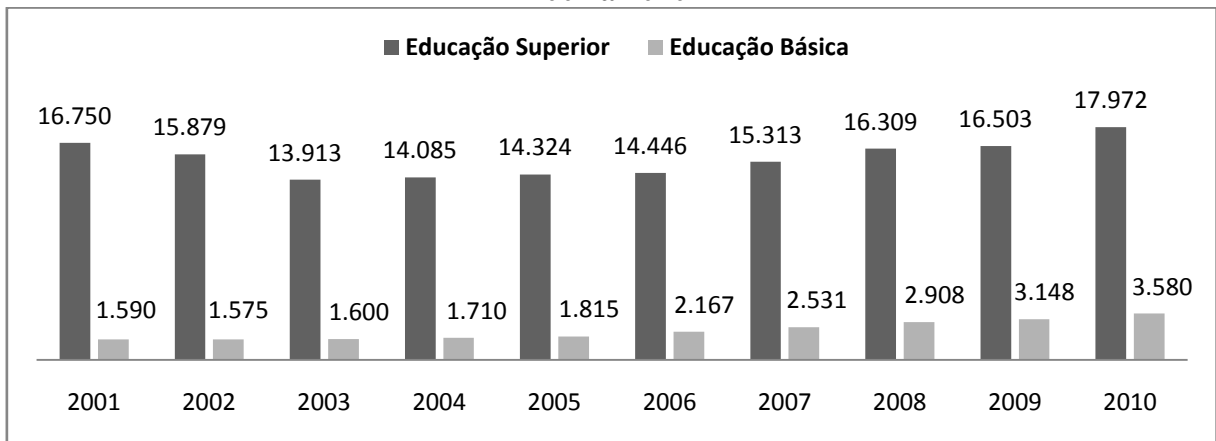
Notas: I) Utilizaram-se os seguintes grupos de natureza de despesa: pessoal ativo e encargos sociais; outras despesas correntes; investimentos e inversões financeiras; II) Não se incluem nessas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsas de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida, amortizações da dívida da área educacional, e a modalidade de aplicação: transferências correntes e de capital do setor privado. III) A educação superior corresponde aos cursos superiores em tecnologia, demais cursos de graduação (exceto os cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu – mestrado, mestrado profissional, doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu).

Apesar de os recursos públicos totais aplicados em educação estarem concentrados principalmente na manutenção e desenvolvimento da educação básica (Gráfico 8), o estudante do ensino superior é o que recebe maior investimento proporcionalmente. Conforme se observa no Gráfico 10, os governos municipais, estaduais e a União gastaram R\$ 3.580 por estudante da educação básica no ano de 2010, enquanto que, no ensino superior, o valor investido por matrícula foi cinco vezes maior: R\$ 17.972. Entretanto, ao analisar a evolução do investimento público direto por estudante na chamada “Década da Educação”, nota-se um crescimento de proporções desiguais da educação básica sobre a educação superior: 125% contra 0,7%, respectivamente. Em termos reais, os recursos despendidos para a educação básica saltaram de R\$ 1.590, em 2001, para R\$ 3.580, em 2010, uma elevação de R\$ 1.990 por matrícula. Por conta disso, tem-se uma redução da distância entre os investimentos da educação básica e superior. Em 2001, segundo o dados do Ministério da Educação, a diferença era de 10,5 vezes; diminuiu para 7,9 vezes, em 2005; chegando a 5,0 vezes no último ano do governo de Lula da Silva (2010).

No que diz respeito à proporção relativa do investimento público direto em educação, por nível de ensino (Gráfico 11), observa-se um distanciamento gradativo, no período de 2001 a 2010, entre o total de recursos investidos na educação básica e superior. Em 2001, os

investimentos em educação básica representavam 81,6% do total de recursos diretos aplicados em educação, ao passo que a educação superior contava com o equivalente a 18,4%. No final da década, a proporção de investimento por nível de ensino atingiu 84,5% contra 15,5%, respectivamente. Para tanto, os dados publicados pelo Ministério da Educação, ilustrados nos Gráficos 8, 9, 10 e 11, traduzem de forma quantitativa a prioridade atribuída pelo governo federal ao ensino fundamental e médio em detrimento dos níveis superiores de ensino e pesquisa (graduação, mestrado e doutorado).

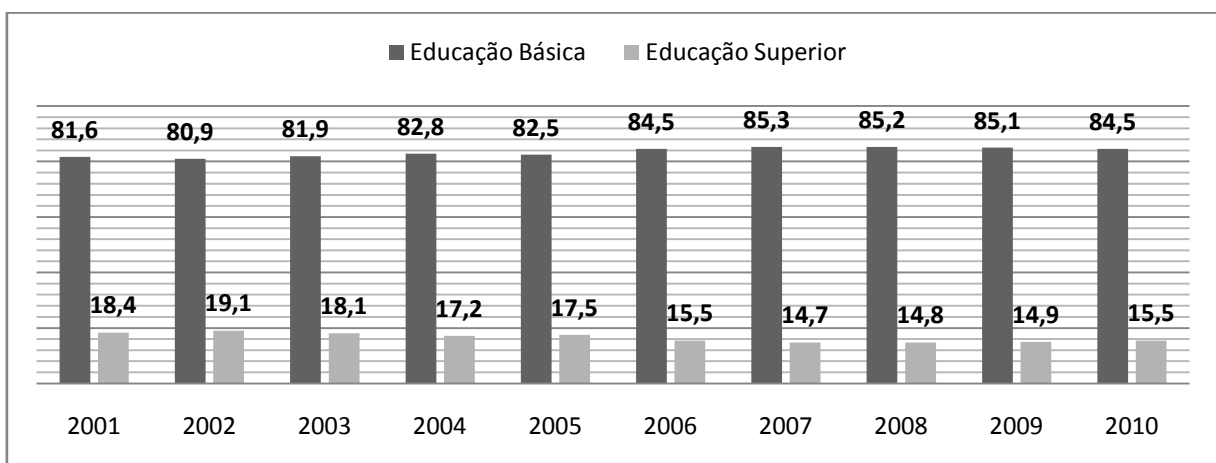
**Gráfico 10 - Histórico da estimativa do Investimento Público Direto em educação por estudante com valores atualizados para 2010 pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) por nível de ensino (educação básica e educação superior) – 2001 a 2010**



Fonte: INEP/MEC. Elaboração própria.

Nota: Idem à nota explicativa referente ao Gráfico 9.

**Gráfico 11 - Histórico da estimativa da proporção relativa do Investimento Público Direto em educação, por nível de ensino (educação básica e educação superior) – 2001 a 2010**



Fonte: INEP/MEC. Elaboração própria.

Nota: Idem à nota explicativa referente ao Gráfico 9.

## 4.2 – As fontes de recursos das instituições públicas e privadas

A Unesco, em sua Conferência Mundial sobre o Ensino Superior (Paris/1998), elaborou o documento “Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visões e ações”, em que faz uma análise das funções e dos compromissos da educação superior para o novo século. No artigo 14 deste documento, enfatiza-se o caráter público desse nível de ensino. Com base nisso, parte-se do pressuposto de que o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados, mas é dever do Estado assegurar a manutenção, o desenvolvimento e a qualidade do ensino e da pesquisa em rede nacional.

[...] O Estado mantém seu papel essencial nesse 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, aumentar a eficácia e 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.

No Brasil, o financiamento do ensino superior nas instituições públicas (federalis, estaduais e municipais) depende fundamentalmente dos recursos disponibilizados pelo Orçamento Geral da União para a sua manutenção e desenvolvimento. De acordo com Costa Quintana e Saurin (2005, p. 06), o Estado brasileiro, assim como em outros países, “é responsável pela oferta de ensino superior em universidades e institutos especializados, além de garantir as atividades que envolvam pesquisa e a utilização de laboratórios sofisticados, em função do custo elevado dessas atividades”. A organização e o financiamento da educação nos seus diferentes níveis e modalidades de ensino são disciplinados pela Constituição Federal (CF/88), especificamente pelos artigos 206, 207, 211, 212. Vale também salientar que, do montante de recursos despendidos pelo Ministério da Educação, as universidades públicas recebem apenas a parte que é destinada ao custeio e capital. Em função da falta de autonomia das IFES para gerir suas despesas, o pagamento de funcionários e pensionistas, equivalente a maior parcela de recursos, é remetido diretamente aos beneficiários pelo governo (COSTA QUINTANA, SAURIN, 2005, p. 6-7).

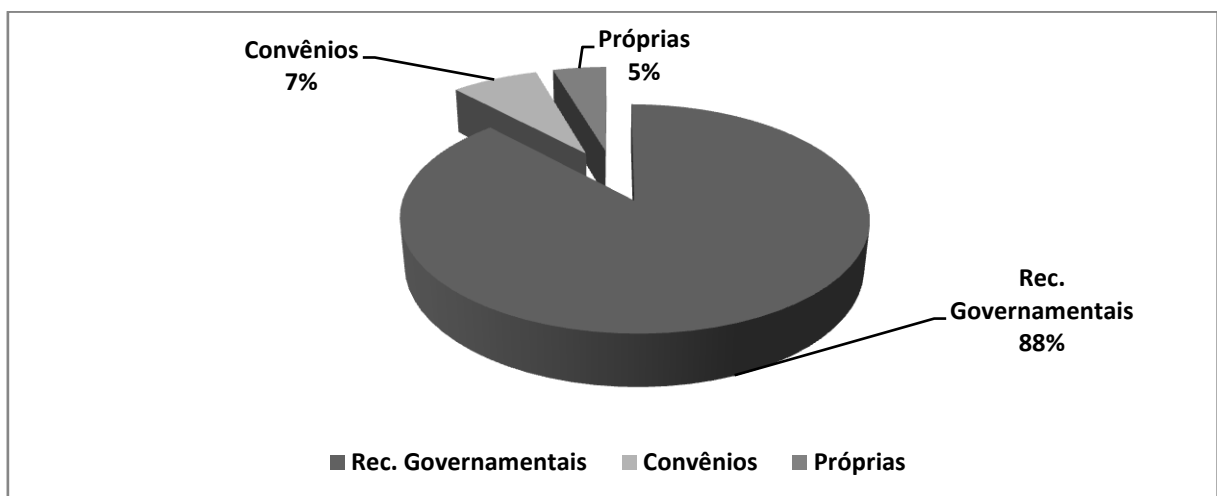
Na chamada “Década da Educação”, as receitas governamentais corresponderam a aproximadamente 88,2% do total recebido pelas universidades federais brasileiras. Essa modalidade de financiamento, denominada incremental ou inercial, “envolve práticas de destinação de verbas segundo o orçamento do ano anterior de cada instituição, o que, em



geral, é negociado entre instituições e governo, sendo as decisões baseadas em modelos *ad hoc* que variam segundo os cenários econômico e político” (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 13). O restante dos recursos foi obtido via convênios, taxas cobradas e serviços eventuais prestados pelas instituições. Nesse período, cada instituição procurou estabelecer o maior número possível de convênios ou contratos de gestão, pois é uma forma permitida pela legislação para complementar suas receitas e driblar as restrições orçamentárias. Os convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados, celebrados em âmbito federal, estadual e municipal, constituíram-se na segunda maior fonte de recursos em todas as universidades federais, representando em média 7,41% da receita total.

A terceira fonte relevante de financiamento provém de receitas próprias, resultante de manobras de caráter mercadológico adotadas pelas instituições de ensino superior. Esses recursos suplementares são captados de diferentes formas, dentre as quais a prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição; a prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos hospitais universitários (HUs); as aplicações no mercado financeiro e a cobrança de taxas, aluguéis e arrendamentos. Essas receitas representaram, na primeira década do século XXI, em média 4,57% do total das fontes de recursos das universidades federais (SOARES et. al., 2009; FREITAS et.al., 2005; AMARAL, 2008). O Gráfico 12 apresenta as médias percentuais das fontes de recursos das universidades federais brasileiras.

**Gráfico 12 – Demonstrativo da estimativa das fontes de recursos das universidades federais brasileiras (Valores aproximados referentes ao primeiro quinquênio de vigência do PNE 2001-2010)**



Fonte: Freitas et.al., 2005. Adaptado pelo autor.

Em função da complexa estrutura e das exigências relativas ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, as universidades federais brasileiras compreendem

despesas de grande impacto financeiro. A despesa mais relevante na totalidade das instituições, registradas na primeira década do século XXI, estão associadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais. As despesas dessa natureza são de caráter remuneratório, incluindo: o efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público; os proventos de aposentadorias, reformas e pensões; as obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador; os incidentes sobre a folha de salários; as contribuições a entidades fechadas de previdência; as despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra. (STN/SOF, 2001, p. 13). As despesas com pessoal e encargos sociais comprometeram cerca de 83% da receita total das instituições. A segunda maior despesa esteve vinculada à manutenção das universidades, montante que absorveu em média 15% dos recursos orçamentários de cada instituição. O capital/investimento aparece em terceiro lugar com uma média de 1,5% do total. De acordo com a Portaria Interministerial nº 163/2001, as despesas de investimento são as que envolvem “o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (STN/SOF, 2001, p. 13).

A questão do planejamento e orçamento das IES deve ser analisada tomando-se por base a diferenciação quanto à natureza jurídica das instituições (IES públicas ou IES privadas), em virtude de apresentarem estrutura orçamentária diferenciada. Ao contrário das universidades federais, a principal fonte de financiamento das instituições privadas está associada à cobrança de mensalidades aos estudantes matriculados. Mas, em função da elevação dos índices de evasão, inadimplência e ociosidade de vagas registrados na última década, o setor privado vem sofrendo fortes restrições financeiras e orçamentárias. Para manter suas atividades e a lucratividade frente ao competitivo mercado educacional, as IES privadas passaram a buscar fontes alternativas de financiamento junto ao campo empresarial, ao mercado de capitais (bolsa de valores) e ao governo federal. Na interpretação de Costa Quintana e Saurin (2005, p. 3), essas instituições estão habilitadas a utilizar o orçamento empresarial, ou seja, “a partir de um planejamento estratégico, elaborar um orçamento global no qual seriam projetados os orçamentos: operacional, financeiro e de investimentos, bastando, para isto, que o administrador da instituição promova um processo de estruturação deste orçamento”.

A receita das instituições privadas de ensino superior tem sido complementada com o apoio de várias fontes diretas (subsídios, bolsas, empréstimos, crédito educativo, dentre

outras) e, sobretudo, indiretas (isenções tributárias e previdenciárias) de recursos públicos. A aplicação de recursos governamentais no setor privado aumentou a disponibilidade financeira e reduziu, indiretamente, as despesas de ordem fiscal das instituições, contribuindo significativamente para a sua manutenção e expansão. Segundo Davies (2002, p. 04), “sem tais fontes diretas e indiretas, as instituições privadas perderiam uma fatia substancial de seu mercado, pois as mensalidades teriam que ser bem maiores para cobrir os custos e/ou manter a alta taxa de lucratividade do setor”. Com efeito, vê-se a oferta de duas distintas fontes públicas para o financiamento das instituições privadas: o ProUni e o Fies. Esses dois programas governamentais, subsidiados pelo Ministério da Educação, foram criados com o objetivo de ampliar o acesso ao ensino superior de estudante de baixa renda, mediante a concessão de bolsas de estudos (integrais e parciais) e a oferta de financiamento estudantil.

O Programa Universidade para Todos (ProUni) tornou-se a principal fonte de financiamento público (indireto) direcionado à iniciativa privada para a delegação de políticas sociais. O ProUni oferece diferentes contrapartidas às IES particulares que aderem ao programa, incluindo a isenção total do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em troca de bolsas de estudo “concedidas pelas IES particulares a estudantes oriundos de famílias de baixa renda e àqueles em situação que requer a adoção de políticas afirmativas, estas instituições tornaram-se isentas ao pagamento de impostos e de contribuições federais” (CARVALHO, 2011, p. 4). Embora o programa tenha contribuído para com o processo de democratização do ensino superior no país, o Ministério da Educação não fez jus ao seu expressivo potencial, provocando sérios prejuízos econômicos e sociais ao Estado. Devido a forma como o ProUni está desenhado, as instituições participantes têm recebido toda a isenção fiscal, mas não têm efetivado todo o benefício social que lhes compete. Isso ocorre por diferentes motivos, dentre eles: a falta de cruzamento de informações por parte do Sisprouni, a fim de verificar a veracidade das informações prestadas pelas diversas instituições; a ausência de políticas e estratégias fiscais que incentivem as IES a ocupar todas as bolsas que são ofertadas; e, a escassez de critérios para a adesão ao programa e para o recebimento de benefícios e contrapartidas do Estado (TCU, 2009, p. 70-71).

Diante dessa realidade, é provável que as instituições de ensino informem números menores de estudantes ingressantes efetivamente pagantes do que o real, especialmente nos cursos mais concorridos e mais caros, de modo a não ofertarem ou disponibilizarem um baixo

percentual de bolsas de estudos nesses cursos. Além do mais, não há um esforço e/ou motivação, por parte das instituições particulares, em preencher todas as bolsas ofertadas, pois o número de vagas ofertadas ou ocupadas não interfere na contrapartida recebida do Estado. A forma como está desenhado o cálculo de bolsas do ProUni, adicionado ao fato de o critério gerador da isenção fiscal ser a “adesão ao programa e não o número de bolsas efetivamente ocupadas, permite que as instituições de ensino superior ofereçam menos bolsas que o realmente devido, ou tenham menos bolsas ocupadas do que as ofertadas e, mesmo assim, recebam a totalidade da isenção fiscal prevista no programa” (TCU, 2009, p. 70). A escassez de critérios para a adesão ao sistema de isenção fiscal oferecida às IES retarda a expansão do acesso à educação superior, restringindo àqueles que, historicamente, têm permanecido fora da universidade, por conta da desigualdade financeira e social existente no país. Adiciona-se a isso, a elevação do custo médio por aluno/ano, em razão de que a quantidade de bolsas não ocupadas não interfere no total de recursos despendidos indiretamente pelo Estado.

Por esse motivo, é preciso estabelecer critérios e estratégias que possibilitem a “otimização” dos recursos financeiros alocados pelo Estado. O Ministério da Educação deve implementar mecanismos de fiscalização para confirmar a veracidade das informações prestadas pelas instituições de ensino superior. Além do mais, cabe ao Estado propor “alteração no sistema de isenção fiscal oferecida às IES participantes, de modo que passe a ser proporcional ao número de cursos bem avaliados e de bolsas efetivamente ocupadas, a fim de que o benefício ofertado pelas instituições seja equivalente à contrapartida recebida do Estado” (TCU, 2009, p. 71). Ao estabelecer um processo de cálculo para nortear e delimitar os incentivos fiscais, embasado no critério relativo ao percentual de bolsas efetivamente ocupadas e não as ofertadas, as instituições credenciadas terão motivos suficientes para aumentar a disponibilidade de vagas e preenchê-las no início de cada período letivo. No entanto, cabe à Receita Federal recolher aos cofres públicos os valores referentes a não ocupação das vagas disponibilizadas a cada processo seletivo, cujo cálculo é realizado diretamente pelo Sisprouni.

A segunda fonte de recursos públicos direcionada ao financiamento das instituições de ensino superior privadas no Brasil, especificamente na primeira década o século XXI, consubstanciou-se a partir do programa de Financiamento Estudantil (FIES), instituído pelo Ministério da Educação com a pretensão de financiar os estudantes de graduação matriculados em IES não gratuitas. A implementação da lei nº 10.260, de 12 de junho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências,

proporcionou incentivos públicos diretos (títulos da dívida pública) e indiretos (isenção previdenciária) ao setor privado. De maneira geral, as IES participantes do Fies “recebem como contrapartida títulos da dívida pública, do tipo CTF-E, no valor da parcela das semestralidades não financiadas pelos estudantes, que podem ser utilizados para quitar débitos previdenciários junto ao INSS, negociados no mercado secundário, ou renegociados com o Fundo” (TCU, 2009, p. 69). Além dos recursos concedidos de maneira indireta pelo Estado (isenções fiscais/ProUni e previdenciárias/Fies), há a possibilidade de as IES renegociarem com o Fundo os títulos recebidos da Caixa Econômica Federal. Essa renegociação rende às instituições um montante de recursos públicos equivalente ao valor financiado pelos alunos do Fies. Para se ter uma ideia, no período de 2004 a 2007 foram repassados às instituições participantes aproximadamente R\$ 2,6 bilhões, em títulos da dívida pública. Com isso, ao invés de combater, de maneira indireta, o grande débito previdenciário das IES particulares, o “governo acaba colocando recursos públicos diretamente no setor privado da educação superior” (TCU, 2009, p. 74).

A leitura das principais fontes de recursos das IES públicas e privadas no Brasil amplia o leque de conhecimentos sobre a lógica de financiamento da educação superior, intrínseca aos dez anos de vigência do Plano Nacional de Educação. Nessa direção, o estudo sobre as estimativas do investimento público traduz, de maneira quantitativa, os resultados do processo de financiamento da educação superior referentes ao período de 2001 a 2010. O estudo das fontes de financiamento e dos investimentos nesse nível de ensino permite identificar os avanços, os limites e os desafios do financiamento público. Esses resultados são potencializados quando equiparados às políticas e ações implementadas pelos governos FHC e Lula da Silva na chamada “Década da Educação”. Visto por este ângulo, pode-se dizer que a lógica de financiamento relativa ao processo de materialização do Plano Nacional de Educação, caracterizada pela intensificação dos contratos de gestão e das parcerias público-privadas, viabilizou a ampliação do acesso e o crescimento da educação superior no país. Entretanto, não garantiu o cumprimento das metas de maior impacto financeiro e social, transferindo esses desafios ao processo de elaboração e materialização do novo Plano.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172), aprovado em meio a importantes embates políticos e sociais, apontou novos rumos para as políticas e ações governamentais na primeira década do século XXI. Porém, durante o processo de aprovação do PNE, em janeiro de 2001, o texto-base da lei (substitutivo Marchezan) sofreu nove vetos presidenciais que o descaracterizaram. Embora tenha apresentado metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, os vetos impostos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso provocaram sérias restrições ao financiamento e, concomitantemente, ao processo de democratização da educação superior no Brasil. Os objetivos e metas consubstanciadas no Plano Nacional de Educação revelaram a lógica das políticas educacionais, de caráter neoliberal, impostas pelo Banco Mundial ao Ministério da Educação. Com isso, o governo federal pretendia transferir para o novo século as políticas educacionais e econômicas legitimadas durante o processo de modernização do Estado brasileiro. A adesão às propostas do Banco Mundial para a educação superior manteria ativa a expansão da iniciativa privada e a privatização da esfera pública em voga no país.

Quanto aos resultados do processo de materialização do PNE 2001-2010, registraram-se avanços no que concerne ao financiamento direto e indireto da educação superior; estimativas que não surpreenderam as entidades sociais ligadas à educação. As reformas instituídas pelo governo de Lula da Silva – financiadas com recursos do Tesouro Nacional e por meio das parcerias público-privadas – promoveram novas oportunidades de acesso a alunos provenientes de grupos de maior vulnerabilidade educacional. Os indicadores revelam o crescimento das instituições federais e a evolução do número de ingressos e concluintes em cursos de graduação no país. Porém, a taxa de escolarização líquida do ensino superior manteve-se abaixo da meta determinada pela lei nº 10.171/2001. A ampliação do número de vagas e a expansão das instituições públicas e privadas não garantiram o acesso e a permanência dos estudantes nesse nível de ensino. De maneira geral, o diagnóstico aponta para a necessidade de se estabelecerem políticas e ações que fortaleçam as instituições públicas e contribuam efetivamente para a democratização do ensino superior. Em observância a essa problemática, Dourado (2009, p. 163) parte do princípio de que “para efetivar tal processo, não há milagres. Aliado à vontade política, é fundamental garantir a ampliação dos recursos, por meio da elevação dos atuais percentuais do PIB destinados à educação pública nacional”.

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir da necessidade de se efetivar e publicizar uma avaliação do Plano Nacional de Educação, tendo em vista o término da “Década da Educação”, em 2010, e a elaboração do novo projeto que irá apontar os rumos da educação brasileira, iniciada pela Conae. O estudo sobre o processo de financiamento da educação superior no contexto do PNE 2001-2010 não revelou avanços significativos em relação às ações e políticas governamentais. Mas, a partir das lacunas e deficiências apuradas de maneira crítico-reflexiva no decorrer da pesquisa, é possível elencar importantes desafios ao financiamento público (direto e indireto) da educação superior. Dada a dívida histórica que o Estado tem com o povo brasileiro, faz-se necessário avançar na proposição e materialização de políticas de Estado para a educação nacional. Ressalta-se, portanto, a importância de se construir e consolidar um novo Plano Nacional de Educação, como política de Estado, “direcionado a garantir a expansão e democratização do acesso e da permanência em todos os níveis e modalidades da educação” (DOURADO, 2010, p. 692). Para melhorar a qualidade e a equidade no sistema educacional brasileiro, precisa-se, primeiramente, superar os limites impostos pelas políticas de ajuste fiscal ao financiamento da educação brasileira e definir as fontes de recursos para assegurar a sua viabilidade e efetividade.

Embora não tenha ocorrido uma ruptura da política educacional de cunho neoliberal, há sinais de que a luta por uma educação pública de qualidade como um direito de todos e responsabilidade do Estado, aos moldes constitucionais, alcança “pela consciência e força popular, significativos avanços” (GOERGEN, 2010, p. 915). As primeiras manifestações sociais em prol da elaboração e consolidação do PNE 2011-2020 como política de Estado ocorreram no último ano do governo de Lula da Silva, alguns meses antes de expirar a validade da lei nº 10.172/2001. Dentre as principais iniciativas, confere-se destaque ao amplo processo de mobilização e debate sobre educação proporcionado pela Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em Brasília entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010. Na interpretação de Goergen (2010, p. 907), “a exitosa iniciativa da CONAE (2010), a par de ter se constituído num marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade, representa, ela mesma, o reconhecimento das enormes dívidas sociais do Estado com relação à educação da população brasileira”. A Conferência se constituiu num espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais, envolvendo a sociedade política e diversos setores da sociedade civil, ligados à educação, com vistas a delinear os rumos da educação brasileira e extrair daí os subsídios necessários à elaboração do novo Plano decenal de Educação (2011-2020) (Oliveira et al., 2011, p. 484).

O documento elaborado pela Conae, com vistas a subsidiar a formulação e a materialização de políticas educacionais no Brasil, constituiu-se em referencial político e marco para a educação nacional e para as políticas de Estado. Ele proporciona avanços significativos “para o futuro da educação brasileira, pois concretiza o resultado de lutas históricas e de embates e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo na direção da garantia da educação como bem público e direito social” (CONAE, 2010, p. 11). Em função do processo democrático de sua construção e a significativa participação da sociedade civil e política, a Conae expressa as lutas desencadeadas, nas últimas décadas, por meio de inúmeros movimentos sociopolíticos e educacionais, a exemplo do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). É com base nesse resgate histórico e no amplo envolvimento de entidades da sociedade civil que o Documento Final “sinaliza para a importância de consolidação de uma concepção ampla de educação que articule níveis, etapas e modalidades de ensino com os processos educativos ocorridos fora do ambiente escolar, nos diversos espaços, momentos e dinâmicas da prática social” (CONAE, 2010, p. 05).

Ao refletir sobre o financiamento da educação nacional, o Documento Final coloca em discussão conceitos fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988. As projeções estabelecidas pela Conae partem do pressuposto de que a educação é um “direito de todos e dever do Estado e da família [...]” (Art.205). No entanto, é imprescindível que o Poder Público Federal defina a estrutura e as fontes de financiamento de tal forma que assegure o acesso equitativo e universal à educação de qualidade, incluindo a permanência e o sucesso escolar de crianças, jovens e adultos que cursam as modalidades e níveis de ensino que a integram. No Brasil, a vinculação de recursos financeiros para a educação deve contemplar os percentuais mínimos da receita, resultante de impostos, estabelecidos pela Constituição: 18% da receita de impostos da União e 25% da receita de impostos dos estados, Distrito Federal e municípios, incluindo-se como fonte adicional de financiamento as transferências ocorridas entre as esferas do governo e o salário-educação (Art. 212). O financiamento da educação nacional, nos termos constitucionais, deve proporcionar as condições materiais e os recursos para a formulação e a consolidação de políticas educacionais, de maneira a assegurar as necessidades do ensino obrigatório e a garantia de padrão de qualidade e equidade. De acordo com a proposta da Conae, “o financiamento adequado das políticas educacionais se traduz em alicerce para a construção do Sistema Nacional de Educação e, conseqüentemente, é



imprescindível para assegurar o alcance das metas contidas em planos nacionais, como o Plano Nacional de Educação (PNE)” (CONAE, 2010, p. 103).

Visto que o financiamento desempenha um papel fundamental na elaboração e consolidação de políticas educacionais, é necessário garantir que os recursos destinados à educação sejam devidamente aplicados. Para tanto, cabe à União, aos estados e aos municípios aprimorar os mecanismos de acompanhamento e avaliação da sociedade no que tange ao financiamento educacional, por meio de ampla divulgação do orçamento público, o acesso aos dados orçamentários e a transparência nas rubricas orçamentárias. Nessa direção, espera-se que o Estado viabilize, mediante a implantação de atos normativos, a construção de processos de gestão, controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos financeiros e orçamentários. Para atender a esse propósito, os diferentes atores sociais e as entidades envolvidas na Conae sugeriram a criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional. Na interpretação de Goergen (2010, p. 909), a implementação dessa lei definirá “as formas e os meios de penalizar, em caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação nos âmbitos federal, distrital, estadual e municipal”.

Somado a isso, a consecução das políticas educacionais depende, concomitantemente, da ampliação dos recursos financeiros endereçados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e da pesquisa, dado que os recursos atuais se mostram insuficientes ao ressarcimento da dívida educacional pública brasileira. Com base nessas premissas, o Documento Final lançou um importante desafio ao Poder Público Federal: trazer de volta a reflexão sobre a necessidade de vincular o financiamento da educação nacional ao Produto Interno Bruto (PIB), em percentuais acima dos praticados nas últimas décadas. Diante da insuficiência de recursos para o setor educacional, os encaminhamentos da Conae (2010, p. 909) sugerem a ampliação do “investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014 [...]”. Para avançar na consolidação de políticas de financiamento que contribuam para a melhoria da educação nacional, incluem-se as seguintes ações: proporcionar o aumento dos recursos da educação, previstos constitucionalmente, de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo, 30%, no caso dos estados, municípios e Distrito Federal; efetivar a responsabilização administrativa e fiscal dos gestores públicos que não executarem a integralidade dos recursos orçamentários destinados à educação e a perda do mandato nos termos da legislação em vigor (Lei 101 C); retirar as

despesas com aposentadorias e pensões da conta dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em nível federal, estadual e municipal (CONAE, 2010, p. 111).

No que tange ao financiamento da educação superior, reivindica-se a efetivação da autonomia universitária constitucional, fundamentada nos conceitos de autodeterminação, independência e liberdade. De acordo com o artigo 207 da Constituição Cidadã, “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Esse ato normativo expressa, de forma singular, o preceito imanente ao artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família [...]”. Isso equivale dizer que os recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do ensino e da pesquisa nas universidades públicas brasileiras deverão ser proporcionados pelo Estado. Desse modo, a autonomia de gestão financeira, nos moldes constitucionais, opõe-se ao conceito de autonomia financeira em voga no país, presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN/96). Essa última, por sua vez, não prevê o pleno financiamento das IFES e instiga essas instituições a buscar recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir suas necessidades. O princípio da autonomia universitária, prevista em seu artigo 54, tem sua “contraposição, hoje cada vez mais real, na heteronomia”, caracterizada pela “subordinação a ordens e agentes externos, adequação a demandas mercadológicas, a agendas estatais marcadas pelo pólo privado/mercantil” (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2005, p. 18).

Em atribuição ao princípio expresso no artigo 205 da Constituição, a Conae (2010, p. 66) propõe a ambiciosa meta de ampliar o número de vagas nas instituições de educação superior para um número mínimo de 50% de estudantes egressos das escolas públicas, de modo a respeitar a proporção de negros e indígenas em cada ente federado. Para isso, as instituições devem colaborar intensamente na democratização do acesso e das condições de permanência dos estudantes na educação superior. Esse desafio constitui-se em uma espécie de extensão das metas de maior impacto financeiro e social consubstanciados no PNE 2001-2010 (Item 4.3, subitens 1 e 2) e assumidos pelo governo federal na “Década da Educação”. Nesse período, registrou-se uma significativa expansão da educação superior por meio da criação de universidades e instituições federais tecnológicas, bem como a ampliação do número de ingressos nas instituições federais e de bolsas ProUni ofertadas nas instituições privadas. Entretanto, o acesso a “esse nível de ensino continua elitista e excludente. A expansão ocorrida na última década não foi capaz de democratizar efetivamente esse nível de ensino, sobretudo se considerarmos a qualidade” (CONAE, 2010, p. 66).

O Documento Final propõe importantes ações para a melhoria da qualidade da educação superior, dentre elas: realizar estudos para estabelecer um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior Pública; estabelecer parâmetros para a distribuição dos recursos entre as instituições públicas; garantir recursos orçamentários para que as universidades públicas possam definir e executar seus próprios projetos de pesquisa, propiciando uma efetiva autonomia de pesquisa; alocar recursos financeiros específicos para a expansão da graduação nas instituições públicas no período noturno; definir parâmetros de qualidade para as instituições de educação superior e estabelecer o volume mínimo de recursos financeiros a serem destinados às atividades de ensino, pesquisa e extensão; estabelecer programas de apoio à permanência dos estudantes nas instituições públicas; ampliar a discussão sobre a política do ProUni e do Reuni, visando à ampliação, à melhoria e ao fortalecimento do caráter público e gratuito das instituições públicas; garantir orçamentos às políticas de acesso e permanência na educação superior para grupos e extratos sociais historicamente excluídos; garantir financiamento do governo federal ou estadual nos campi universitários públicos para oferta de curso de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado aos profissionais da educação (CONAE, 2010; GOERGEN, 2010).

Para tanto, uma atenção especial deverá ser dada no processo de elaboração e aprovação do Plano Decenal de Educação à questão do financiamento. O fortalecimento do processo de financiamento da educação nacional (educação básica e ensino superior) é condição indispensável ao cumprimento dos objetivos e metas a serem definidas para os próximos dez anos, embora não seja garantia de sua efetividade. Mas, vale ressaltar que a sua redefinição em âmbito nacional constitui-se numa tarefa complexa para o Estado, pois compreende diversos fatores, dentre os quais se destacam o envolvimento entre os diferentes entes federados e a esfera privada; a falta de regulamentação do regime de colaboração entre os entes; a ambígua relação entre o público e o privado; e a necessidade de implementação de uma gestão democrática (CONAE, 2010, p. 108). Considerando que cabe à União liderar o esforço em aumentar o investimento público em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), há que se regulamentar as responsabilidades, as competências e a participação nos investimentos educacionais de cada ente federado, mediante o estabelecimento de lei específica. Adiciona-se a isso, a regulamentação do ensino privado em todos os níveis educacionais, em especial da educação superior. Nas últimas duas décadas, o setor educacional revelou um aumento vertiginoso do número de IES privadas, de cunho mercantil, dedicadas exclusivamente ao ensino, por vezes de qualidade duvidosa.

Em princípio, a educação deve ser concebida como um direito inalienável do ser humano, de modo a ultrapassar a concepção de educação como uma mera mercadoria (educação-mercadoria), entendida como objeto de lucro ou acumulação, de interesse exclusivo dos empresários da educação e dos demais ramos industriais e comerciais. Faz-se necessário, entretanto, regulamentar o ensino privado, “limitando a participação de capital estrangeiro na educação, retomando os marcos da educação como direito e não como mercadoria, garantindo fiscalização efetiva para evitar abusos” (CONAE, 2008, p. 108). Outro fator que merece respaldo político, especialmente no período em que se pretende garantir padrões de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência nas instituições educativas, diz respeito à implementação de processos de gestão, acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos, para que sejam devidamente aplicados. Todas essas questões identificam-se com a criação do Sistema Nacional de Educação que, por meio do regime de colaboração, garanta os recursos necessários à educação pública com qualidade social. Esse projeto prevê o estabelecimento de políticas nacionais, mediante a participação efetiva dos entes federados “na elaboração do orçamento, planejamento e acompanhamento dos recursos a serem investidos na educação, visando a descentralizar, democratizar e desburocratizar tais recursos; devidamente de forma articuladas com políticas estaduais, municipais, distritais e regionais, mediante práticas de colaboração” (CONAE, 2010, p. 108).

Com base nesses pressupostos, deve-se estabelecer uma ampla reforma tributária, de forma a contribuir para a ampliação e melhor destinação das receitas aplicadas na área da educação. É dever das políticas fiscais e tributárias fomentar a fiscalização da arrecadação de impostos e garantir a correta aplicação dos recursos destinados ao setor educacional. As reformas requeridas pela sociedade civil pressupõem a criação de novas fontes de recursos para financiar o processo de materialização das metas do novo PNE. De acordo com o Documento Final da Conae (2010, p. 118), é necessária a realização de uma “reforma tributária que crie um modelo mais justo que o atual, tributando o capital especulativo, as grandes fortunas (imposto ainda não regulamentado), o latifúndio improdutivo e o capital financeiro, além de reduzir as disparidades regionais na distribuição da receita tributária”. Outra nova e importante fonte de recursos para a área educacional provém da exploração da camada pré-sal. Para tanto, deve-se destinar 50% dos recursos do Fundo Social do pré-sal (incluídos os *royalties*) diretamente ao Ministério da Educação. Do total de recursos acumulados, 30% devem ficar com a União para o desenvolvimento de programas relativos

ao ensino superior e profissionalizante, a fim de viabilizar um novo processo de democratização do acesso, permanência e o aumento do número de concluintes nesse nível de ensino (CONAE, 2010, p. 119).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2009: questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, Campinas, V. 31, n. 112, p. 707 – 727, jul. – set. 2010.

ALMEIDA, Wilson M. O ProUni e a “democratização do ensino superior”: explorações empíricas e conceituais. *XXXIII Reunião Anual da ANPED/Caxambu*. Rio de Janeiro: ANPED, 2010. p. 01-16.

AMARAL, Nelson C. *Financiamento da educação superior: estado x mercado*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647 – 680, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. O eixo autonomia-avaliação-financiamento em FHC e Lula. IN: DOURADO, Luiz F. (org.). *Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009. p.169-182.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED). *Por Um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado*. Rio de Janeiro: Armazém das Letras Gráfica e Editora LTDA, 2011. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/app/webroot/files/PLANO%20NACIONAL%20Portal.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2012.

ARAÚJO, Maria A.; PINHEIRO, Helano D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. *Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647 – 668, out. – dez. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (ANDES – SN). *A Contra-Reforma da Educação Superior: uma análise do ANDES – SN das principais iniciativas do governo Lula da Silva*. Brasília, ago. 2004.

AZEVEDO, Fernando de (et al.). *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2010.

AZEVEDO, M. Lins de. *A educação como política pública*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BANCO MUNDIAL. *La Enseñanza Superior: las perspectivas de La experiencia (El Desarrollo em la práctica)*. 1ª ed. em espanhol. Washington/DC: BIRD/Banco Mundial, 1995.

BARREYRO, Gladys Beatriz. *Mapa do Ensino Superior Privado*. Brasília: INEP, 2008.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Caderno nº 7. São Paulo: Secretaria Operativa Consulta Popular, 3ª ed., out. 2001.

BEISIEGEL, Celso R. O Plano Nacional de Educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 120, p. 207-231, mar. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 01, abr. 1991.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan. – abr. 1996. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BOLLMANN, Maria da G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657 – 676, jul. – set. 2010.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Presidência da República. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 de dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. MARE. Secretária da Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. 5. ed. Brasília: MARE, 1998a. 74 p. (Cadernos do MARE da Reforma do Estado, v. 2).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília, DF: MEC/Inep, 1998b.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.678/1998, de 03 de julho de 1998. Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências. Brasília, DF, 03 de jul. 1998c.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. 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, 2003. Disponível em: <<http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP). *Os desafios do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF, de 13 de jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005. Dispõe sobre o Programa Universidade Para Todos – PROUNI e altera o inciso 1 do art. 2º da Lei nº 11.096, de 13 de jan. 2005. Brasília, DF: 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e dá outras providências. Brasília, DF: 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008: políticas, programas e ações do governo federal*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2009.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Censo da Educação Superior 2010: divulgação dos principais resultados do Censo da Educação Superior 2010*. Brasília: INEP, 2011.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Investimentos Públicos em Educação*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao>> Acesso em: 24 ago. 2012a.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Censo da Educação Superior 2010 - Resumo técnico*. Brasília: INEP, 2012b. Disponível em: <[http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/documentos/resumo\\_tecnico\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/documentos/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. *Programa Universidade para todos (ProUni): dados e estatísticas*. Disponível em: <[http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=26&Itemid=147](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=26&Itemid=147)>. Acesso em 27 dez. 2012c.

CAMARGO, Rubens et al. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 817-839, set-dez. 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança Brasil: proposta de governo*. Ed. Online. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008a. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bvce.org%2FDownloadArquivo.asp%3FArquivo%3DCARDOSO\\_O\\_Avanca\\_Brasil\\_Proposta\\_de\\_governo.pdf\\_22\\_10\\_2008\\_17\\_47\\_44.pdf&ei=\\_WBiT5j1E4iTgwe22MylAg&usq=AFQjCNFgZmwmW-5KSYxDUzv4sNmGIz0Zg&sig2=GhqAJLdR5k\\_fAhPhO0vQSg](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bvce.org%2FDownloadArquivo.asp%3FArquivo%3DCARDOSO_O_Avanca_Brasil_Proposta_de_governo.pdf_22_10_2008_17_47_44.pdf&ei=_WBiT5j1E4iTgwe22MylAg&usq=AFQjCNFgZmwmW-5KSYxDUzv4sNmGIz0Zg&sig2=GhqAJLdR5k_fAhPhO0vQSg)>. Acesso em: 15 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Ed. Online. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008b. Disponível em: <[http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=CARDOSO\\_Maos\\_a\\_obra.pdf\\_07\\_10\\_2008\\_18\\_20\\_37.pdf](http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=CARDOSO_Maos_a_obra.pdf_07_10_2008_18_20_37.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2012.

CARVALHO, Cristina A. Uma análise crítica do financiamento do ProUni: instrumentos de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? XXXIV *Reunião Anual da ANPED/Caxambu*. Rio de Janeiro: ANPED, 2011. p. 01-20.

CAVALCANTI, José Otávio. *O que é o governo Lula*. São Paulo: Landy, 2003.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o Sistema Nacional de Educação: O Plano Nacional Articulado de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação (Documento-Referência)*. Brasília, 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf). Acesso em: 31 ago. 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o Sistema Nacional de Educação: O Plano Nacional Articulado de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*



(Documento Final). Brasília, 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf)>. Acesso em: 01 de novembro de 2012.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação*: proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte: II CONED, 1997.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: WARDE, M. J. et al. *O Banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 75-123.

CORBUCCI, Paulo R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.25, n. 88, p. 677 – 701, Especial - Out. 2004.

CORBUCCI, Paulo R.; MARQUES, Paulo M. F. Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior: um estudo sobre a Universidade de Brasília. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*, Brasília, p. 1-36, Nov. 2003.

CORSETTI, Berenice. A análise documental no contexto da metodologia qualitativa: uma abordagem a partir da experiência de pesquisa do Programa de Pós-Graduação da Unisinos. *UNIrevista*, v. 1, n. 1, p. 32-46, jan. 2006.

COSTA QUINTANA, Alexandre; SAURIN, Valter. Fontes de financiamento e despesas por categorias econômicas no ensino superior: uma análise comparativa em três universidades federais da região sul. *Revista de Ciências da Administração*, vol. 7, n. 13, p. 1-20, jan.- jul., 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p. 20 – 49, jul. 1997.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento desigual e combinado no Ensino Superior – Estado e Mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795 – 817, Especial out. 2004.

DANTAS, Éder; SOUZA JUNIOR, Luiz. Na contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior. *XXXII Reunião Anual da ANPED/Caxambu*. Rio de Janeiro: ANPED, 2009. p. 01-17.

DAVIES, Nicholas. O financiamento público às escolas privadas. 2002. Disponível em: <[http://www.uff.br/feuff/departamentos/docs\\_politica\\_mural/financiamento\\_publico\\_escolas\\_privadas.doc](http://www.uff.br/feuff/departamentos/docs_politica_mural/financiamento_publico_escolas_privadas.doc)>. Acesso em: 28 dez. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677 – 705, jul. – set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Políticas e Gestão da Educação no Brasil*: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009.

\_\_\_\_\_. Políticas e Gestão da Educação Superior no Brasil: múltiplas regulações. In: \_\_\_\_\_.(org.). *Políticas e Gestão da Educação no Brasil*: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 149-167.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 234 – 252, set. 2002.

\_\_\_\_\_. As transformações da sociedade contemporânea, o papel do Banco Mundial e os impactos na educação superior brasileira. In: SILVA, Rinalva C. (Org.). *Educação para o século XX: dilemas e perspectivas*. Piracicaba: UNIMEP, 1999, p. 119 – 128.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). *O Planejamento Educacional no Brasil: Plano Nacional de Educação*. 2011 Disponível em: < [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2012.

FREITAS, Claudia M. et.al. Estudos das fontes de recursos e despesas por categoria econômica das universidades federais brasileiras. *V Coloquio Internacional sobre Gestión em las Universidades de America del Sur*. Mar del Plata, 2005.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

\_\_\_\_\_. *A Terceira Via e seus escritos*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOERGEN, Pedro. Educação Superior na perspectiva do Sistema e do Plano Nacional de Educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, V. 31, n. 112, p. 895 – 917, jul. – set. 2010.

GRACINDO, Regina V. PNE e PDE: aproximações possíveis. DOURADO, Luiz F. (org.). *Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009. p. 75-99.

GUIMARÃES, Juarez. *A esperança equilibrista: o governo Lula em tempos de transição*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

HERMIDA, Jorge F. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. *Educar*, Curitiba, n. 27, p. 239-258, 2006. Editora UFPR.

LEHER, Roberto. Para silenciar os *campi*. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, Especial – out. 2004.

LIBÂNIO, José C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para pobres. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LIMA, Kátia R. S. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. *Ensaio*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011.

LULA PRESIDENTE. *Programa de governo 2007/2010*. São Paulo, 2006. Disponível em: < [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano\\_governo.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf)>. Acesso em: 12 jul.2012.

MANCIBO, Denize. Reforma da Educação Superior: o debate sobre a igualdade no acesso. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.). *Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 56-70.

NETO, Orion Augusto P.; VIEIRA, Audí L. Análise metodológica do indicador de custo por aluno definido pelo Tribunal de Contas da União para as universidades federais. VI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, Florianópolis, 2006, p. 01 – 13. Disponível em: < <http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/68139/t0053.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 de dez. 2012.

OLIVEIRA, Dalila A. et al. Documento Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, p. 483 – 492, maio-ago. 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira. A nova reforma da educação superior no Brasil: o processo de desorganização do sistema e de desajustamento da universidade pública. In: SILVA, Rinalva C. (Org.). *Educação para o século XX: dilemas e perspectivas*. Piracicaba: UNIMEP, 1999, p. 147 – 159.

OLIVEIRA, João Ferreira et al. Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.). *Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 72-88.

OTRANTO, Célia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. *XXIX Encontro Anual da ANPED/Caxambu*. Rio de Janeiro: ANPED, 2006.

PINTO, José M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995 – 2002). *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n.80, p. 108 – 135, set. 2002.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação superior no governo Lula. *RBPAAE*, v.25, n. 2, p. 323-340, mai./ago. 2009.

RISTOFF, Dilvo. Educação Superior no Brasil – 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.). *Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 40-50.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; FILHO, Naomar de Almeida. *A universidade do século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra, 2008. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/A%20Universidade%20no%20Seculo%20XXI.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2012.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 380 – 393, maio – ago. 2010.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SEGENREICH, Stella C. D.; CASTANHEIRA, Antonio M. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós-LDB/96: evidências e tendências. *Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, jan.-mar. 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. *Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente*. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1019, set.-dez. 2008.

SILVA, Andréia F.; ALVES, Miriam F. Análise do PNE e PDE: continuidades e rupturas? IN: DOURADO, Luiz F. (org.). *Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009. p. 101 – 118.

SILVA, Luiz Inácio Lula. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

SILVA, Monica R.; SILVA, Paulo V. B.; CALDAS, Andrea (orgs.). *Seminário entrelinhas - Contribuições ao Plano Nacional de Educação 2011-2020*. Curitiba: UFPR, 2011.

SILVA, Rinalva C. *Educação para o século XXI: dilemas e perspectivas*. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1999.

SILVA JÚNIOR, João dos R.; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei da educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? *Revista Brasileira de Educação*, n. 29, p. 05-28, maio-ago. 2005.

SOARES, Maria C. Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livea de; WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 15 – 40.

SOARES, Thiago C. et al. Reuni e as fontes de financiamento das universidades federais brasileiras. *IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*. Florianópolis, 2009, P. 01-14. Disponível em: [http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD\\_documentos/coloquio9/IX-1121.pdf](http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio9/IX-1121.pdf). Acesso em: 21 de dez. 2012.

SOUSA, José Vieira. Aumento de vagas ociosas na educação superior brasileira (2003 – 2008): redução do poder indutor da expansão via setor privado? *XXXIII Reunião Anual da ANPED/Caxambu*. Rio de Janeiro: ANPED, 2010. p. 1-15.

SOUZA JUNIOR, Luiz; DANTAS, Éder. Entre a concertação e o gerencialismo: dilemas da política educacional do governo Lula da Silva. *XXXII Reunião Anual da ANPED/Caxambu*. Rio de Janeiro: ANPED, 2009. p. 01-15.

SOUZA, Paulo Renato. *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, Sandra Zákia L.; OLIVEIRA, Romualdo P. Políticas de avaliação da educação e o quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, out. 2003.

SRF. *Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*. 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2005/DGT2005.pdf>>. Acesso em: 01. Ago. 2012.

STN/SOF. Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (MF); e Secretaria do Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (MPOG). *Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001*. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/163\\_01.pdf](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/163_01.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2012.

TORRES, Carlos A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, RJ: VOZES, 2000, p. 109 – 136

\_\_\_\_\_. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 1021 – 1056, out. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de auditoria operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)/ Relator Ministro José Jorge*. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria\\_Prouni.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf)>. Acesso em: 25 dez. 2012.

TRÓPIA, Patrícia V. O ensino superior em disputa: apoio e alianças de classe à política para o ensino superior no governo Lula. *XXXI Reunião Anual da ANPED/Caxambu*. Rio de Janeiro: ANPED, 2008. p. 01-15.

VALENTE, Ivan. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001a.

\_\_\_\_\_. *PNE: FHC sabota o plano*. São Paulo: Xamã, 2001b.

VALENTE, Ivan; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 97-108, set. 2002.

VILLARDI, Raquel; OLIVEIRA, Carlos A. Educação Superior: em tempos de avaliação. IN: SILVA, Rinalva C. (Org.). *Educação para o século XXI: dilemas e perspectivas*. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1999, p. 85 – 100.

**B391f Bechi, Diego**

O financiamento da educação superior: uma análise do PNE 2001-2010 /Diego Bechi.– 2013.  
116f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2013.  
Orientador: Prof. Dr. Altair Alberto Fávero.

1. Ensino superior – Financiamento. 2. Plano Nacional de Educação (Brasil). 3. Crédito educativo. 4. Educação e Estado. I. Fávero, Altair Alberto, orientador. II. Título.

**CDU: 378**

Bibliotecária responsável Schirlei T. da Silva Vaz - CRB 10/1364