

POLÍTICA PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1995-2006): RUPTURA E CONTINUIDADE NAS RELAÇÕES ENTRE PÚBLICO E PRIVADO

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. – IE/UNICAMP

crishele@eco.unicamp.br

GT: Política de Educação Superior/ n. 11

Agência Financiadora: CNPQ

Introdução

Nos anos 90, todo o espectro de políticas sociais e econômicas esteve sob a influência da chamada Agenda Neoliberal.¹ O conjunto de propostas assumiu um caráter abrangente, com implicações para além das fronteiras nacionais, o que confere especificidade à década. Daí a relevância de uma investigação que procure apreender a singularidade deste momento histórico, no que concerne à política pública para o ensino superior e suas tentativas de reformas educativas.²

A perspectiva analítica é entender o processo decisório como produto da ação desigual dos atores, à luz das questões da agenda neoliberal, cujos resultados se manifestam por meio das alterações no quadro legislativo e nos mecanismos de incentivo e financiamento do ensino superior.³ A formulação⁴ e a implementação⁵ das políticas públicas são duas dimensões do processo decisório, no qual se revela o jogo estratégico de poder, os acordos, o consenso e a acomodação de interesses diversos.

¹ É importante distinguir conceitualmente dois tipos de Agenda. A agenda governamental é entendida como uma lista de problemas, assuntos e temas que chamam à atenção do governo e dos participantes visíveis (Presidente, altos burocratas, congressistas e outros) que atuam junto ao governo. (Kingdon, 1995). Mas, é importante evidenciar a distinção estabelecida por Cobb e Elder (1995) entre a agenda sistêmica e a governamental. A primeira consiste nas questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras da atenção pública e como assuntos incluídos dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente. Neste trabalho, entende-se a Agenda Sistêmica Neoliberal. A segunda, também denominada de agenda institucional ou formal é entendida como aquele conjunto de pontos explícitos elevados à consideração ativa e séria dos *decision-makers*. Os *policy-makers* participam da construção de ambas, entretanto, a natureza é substancialmente diferente. A agenda sistêmica é composta nitidamente de pontos abstratos e gerais, enquanto que a política ou governamental tende a ser mais específica, concreta e limitada a um certo número de questões em pauta.

² Política Pública é entendida neste trabalho como um conjunto de medidas que conformam um determinado programa de ação governamental, que procura responder a demandas de grupos de interesse. Sob o enfoque concreto, implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente. (Azevedo apud Gisi, 2003). A política educacional traduz-se em política pública de corte social.

³ O estudo procura proporcionar uma visão dinâmica e abrangente da política pública para o ensino superior. A análise documental mais aprofundada da legislação pertinente e dos documentos oficiais do Banco Mundial não faz parte do escopo deste texto.

⁴ O projeto ou formulação da política pública é definido no espaço político, concebido como um processo extra-racional de trocas e indeterminações, conflito e poder. (Viana, 1988).

⁵ A implementação é demarcada pelo espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas. (Viana, 1988).

A hipótese central deste trabalho é que apesar dos constrangimentos de ordem econômica e política, dados pela agenda neoliberal, a política pública direcionada ao ensino superior não foi resultado exclusivo da intervenção dos organismos multilaterais. As recomendações do Banco Mundial (BIRD) influenciaram, parcialmente, a política pública para o setor. Esta instituição é um ator que, apesar de amplos recursos de poder, não consegue, de forma isolada, se impor completamente à agenda governamental, nem mesmo ao processo decisório.

Na primeira parte, o texto procura analisar a política para o ensino superior nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de forma a traçar um paralelo entre seus elementos constitutivos e as recomendações do BIRD. Pretende-se examinar as semelhanças e divergências entre a agenda governamental e a agenda sistêmica neoliberal. Na segunda parte, o objetivo é investigar até que ponto há traços de ruptura ou continuidade na política de ensino superior no governo Lula (2003-2006). Neste caso, vale salientar que o processo político⁶ encontra-se em movimento, o que torna a análise, ao mesmo tempo, atraente e complexa, ainda mais quando se leva em conta que a formulação e a implementação do ProUni vem ocorrendo simultaneamente e a reforma mais ampla do sistema permanece indefinida.

Características da Política para o Ensino Superior nos governos de FHC (1995-02)

Nos anos 90, o Banco Mundial passou a exercer influência efetiva na política educacional. Nos documentos oficiais apontava-se a necessidade de nova reforma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema, princípios fundamentais da agenda governamental estabelecida durante o regime militar.

A modernização administrativa associada aos princípios neoliberais daria nova roupagem à visão efficientista e produtivista dos anos 60. Novos conceitos foram introduzidos à agenda de reformas: avaliação, autonomia universitária, diversificação, diferenciação, flexibilização, privatização.⁷ Uma das críticas essenciais do governo FHC é a ineficiência da universidade pública e sua inadequação ao mercado de trabalho,

⁶ O processo político define-se, entre intenções e ações, como o processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora. Este pode ser analisado sob duas dimensões concretas do “Estado em Ação”: a formulação e a implementação. (Viana, 1988).

⁷ Os documentos enfatizam a necessidade de máxima diversificação institucional e flexibilização curricular. A ênfase direciona-se a criação de cursos de curta duração e à distância, de forma a substituir o modelo de universidade que associa ensino e pesquisa. No geral, instituições privadas, de qualidade duvidosa, têm oferecido vagas ociosas em cursos de curta duração pós-secundários. (Sguissardi, 2000).

como resultado do modelo concebido pela Reforma Universitária de 1968, que estabeleceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.⁸

Não houve documento oficial único - como a Lei nº 5.540/68 - que refletisse uma reforma do ensino superior, mas uma série fragmentada de textos legais, projetos e programas. Isto ocorreu como uma estratégia governamental para o enfrentamento parcial de problemas e de adversários. (Cunha, 2003). No entanto, alterou-se a lógica organizativa dos sistemas público e privado. (Dourado, 2005).

A ação governamental direcionada às universidades públicas federais de maior importância foi o projeto de autonomia apresentado, em 1995, pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Em linhas gerais, este consistia em transformar o status jurídico das universidades públicas para organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos. A interação entre o Estado e estas organizações sociais se daria, por meio de um contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços que seriam prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que deveriam ser transferidos a cada ano, do governo para a organização. O documento preconizava a adoção de um modelo de administração gerencial para as instituições públicas.⁹

É possível identificar pontos de contato entre as recomendações do BIRD e a proposta do MARE. Este ator associado ao MEC desempenhou um papel fundamental na formulação da agenda de reformas do governo de FHC. Entretanto, a reação da comunidade acadêmica a este projeto foi de tal monta que a conversão das universidades de autarquias ou fundações em organizações sociais passou a ter caráter voluntário. Vale frisar que as três universidades paulistas autônomas permanecem autarquias estaduais.¹⁰

⁸ O Plano Plurianual 1996/99 apresentava dois pressupostos: a importância do setor para a melhoria da qualidade do ensino e a formação de recursos humanos qualificados com vistas à modernização do país. O documento previa ainda a criação de um sistema de avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela iniciativa privada - que se concretizou por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC). Foram pontos centrais da agenda de reformas: formar um corpo técnico apto para atender às exigências do desenvolvimento tecnológico e estreitar os laços entre universidade-empresa.

⁹ Esta proposta de reforma para o sistema federal ancorou-se em quatro características fundamentais: privatização, diferenciação, flexibilização e descentralização das estruturas e centralização de controle das IFES. (Silva Júnior e Sguissardi, 1997).

¹⁰ No caso das três universidades estaduais paulistas, que gozam de autonomia orçamentária, administrativa e financeira implantada em 1989, o financiamento governamental baseia-se em percentual fixo do ICMS. No entanto, estas são responsáveis por quase a totalidade da pesquisa científica produzida em São Paulo e, em grande parte, pela formação de mestres e doutores para o sistema público e privado, o que implica na reduzida capacidade de sustentação própria diante dos elevados gastos em ciência e tecnologia.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sancionada em 1996, após oito anos de longa tramitação no Congresso Nacional, foi a principal iniciativa legislativa implementada. A interação dos atores políticos e os conflitos de interesses produziram um texto que, em linhas gerais, combinava a coexistência entre instituições públicas e privadas de ensino e a manutenção da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Entretanto, a política concretizou-se pelo sucateamento do segmento público, devido à redução drástica do financiamento do governo federal¹¹ e à perda de docentes e de funcionários técnico-administrativos, associados à compressão de salários e orçamentos. A situação tornou-se mais crítica, pois o crescimento da produtividade ocorreu, através de abertura de turmas no período noturno e do aumento de alunos em sala de aula, sem a reposição adequada do quadro funcional.

Esse cenário estimulou a privatização no interior das instituições, por meio da disseminação de parcerias entre as universidades públicas e as fundações privadas destinadas à complementação salarial docente¹² e à oferta de cursos pagos de extensão.

Na lógica do ajuste fiscal, as sucessivas mudanças na legislação previdenciária do setor público induziram a aposentadoria precoce de docentes, sendo que os mais qualificados vieram reforçar os quadros das instituições privadas, formando grupos de pesquisa e pós-graduação.

No entanto, as recomendações do BIRD para a cobrança de mensalidades nas instituições públicas, com a justificativa de garantir maior eficiência e equidade ao sistema, não foram implementadas. Esta questão polêmica sofreu pressões políticas no âmbito do Poder Legislativo que impediram que fosse levada à votação.¹³

Quanto ao segmento particular, a alteração legislativa mais significativa, e, que sofreu severas críticas das associações de classe que defendem os interesses privados, foi a diferenciação institucional intra-segmento privado. Até 1997, todos os estabelecimentos particulares de ensino usufruíram imunidade tributária sobre a renda,

¹¹ O financiamento do ensino superior também sofreu, de forma significativa, com a política macroeconômica. As universidades federais tiveram seus orçamentos reduzidos com repercussões nos gastos em custeio e investimento. O ajuste foi feito para compensar a ascensão de outras despesas correntes, tais como: e o pagamento de inativos e pensionistas, de sentenças judiciais trabalhistas (precatórios) e as despesas com os hospitais universitários. Ver a este respeito: Amaral (2003).

¹² Sobre a relação entre as fundações privadas e as universidades públicas, consultar: Sguissardi (2002).

¹³ A extinção da gratuidade nas instituições públicas está na agenda governamental desde a Reforma Universitária de 1968. Ainda que os documentos oficiais indicassem a necessidade da cobrança de mensalidades, este ponto foi sendo retirado da legislação final, como produto do consenso e acomodação de interesses divergentes. Carvalho (2002).

os serviços e o patrimônio. A partir de então, as instituições passaram a ser classificadas em privadas *stricto sensu* e sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas). As primeiras deixaram de se beneficiar diretamente de recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal, enquanto que as demais permaneceram imunes ou isentas da incidência tributária.

A evolução das matrículas particulares apresentou trajetória ascendente nos governos de FHC, principalmente, a partir de 1998. No entanto, a alternativa privada - exaltada pelo BIRD como solução mais eficiente para a expansão acelerada na oferta de vagas - tem encontrado limites estruturais no poder aquisitivo de sua clientela. (Corbucci, 2002). Ainda mais, quando se leva em conta restrições econômicas características dos anos 90, tais como o baixo e oscilante crescimento econômico e suas conseqüências mais perversas - desemprego e queda na renda real média (com exceção dos primeiros anos do Plano Real).

O crescimento da oferta de vagas foi mais acelerado que a evolução na procura pelas instituições particulares, reduzindo a relação candidato/vaga de 2,2 em 1998 para 1,6 em 2002. O esgotamento da expansão pela via privada fica ainda mais evidente quando se observa o percentual de vagas não preenchidas pelo vestibular nestas instituições. Enquanto em 1998, a proporção já era de 20%, em 2002, as vagas não preenchidas saltam para 37%.

Sendo assim, a política pública que privilegia a democratização pela via privada não encontra como principal entrave a oferta insuficiente de vagas, mas a natureza dessas vagas e/ou a capacidade dos candidatos em as ocupar. (Corbucci, 2002).

A extinção da gratuidade na rede pública estadual e federal apenas tenderia a agravar o problema dos excedentes às avessas, em outras palavras, a questão não é a ausência de vagas para entrada no ensino superior, mas a escassez de vagas públicas e gratuitas, uma vez que a relação candidato/vaga nestas instituições tem aumentado de forma significativa.

Neste contexto, o programa crédito educativo (FIES) - recomendado de forma recorrente pelo Banco Mundial - direcionado aos alunos de baixa renda deixou de ser uma alternativa viável, face à defasagem entre o aumento da taxa de juros do empréstimo e a taxa de crescimento da renda do recém-formado, combinada à elevada taxa de desemprego na população com diploma de terceiro grau.

Em resumo, a política pública para o ensino superior, principalmente no segundo mandato de FHC, parece indicar maior aproximação com os preceitos neoliberais,

mostrando coerência entre o discurso e a prática política. No que diz respeito ao segmento público verificou-se o aprofundamento da parceria público/privada tanto pela disseminação de cursos pagos de extensão como pela relação estreita entre fundações privadas e as universidades públicas. A opção política, já estabelecida pelo regime militar no final dos anos 60, de estímulo à iniciativa privada na expansão de vagas foi reafirmada, inclusive, exaltando-se, em várias ocasiões, a eficiência e a produtividade dessas instituições.

No entanto, o meio acadêmico público atuou, de forma efetiva, para conformar a implementação da ação política diferenciada, em parte, tanto da agenda sistêmica do BIRD como da agenda governamental. A proposta de extinção da gratuidade do ensino público foi retirada, novamente, da agenda pública por pressão exercida no Poder Legislativo e nas demais arenas decisórias, bem como a reforma administrativa proposta pelo MARE foi rejeitada.

Características da Política para o Ensino Superior no Governo Lula (2003-06)

Nesta seção pretende-se analisar os principais elementos da política para o ensino superior durante o Governo Lula, em especial, no Programa Universidade para Todos (ProUni) e nas três versões do anteprojeto da reforma do ensino superior. O objetivo é investigar até que ponto há traços de ruptura ou continuidade na política pública no Governo Lula em relação aos dois mandatos de FHC, e à agenda sistêmica neoliberal dos documentos do BIRD. A reforma mais ampla permanece indefinida, mas, a estratégia de fragmentação do texto legal, comum ao governo anterior parece ser, também, a praxe do atual governo.¹⁴

Em 2003, o primeiro governo de esquerda brasileiro assumiu o poder em um novo contexto econômico promovido pelas alterações ocorridas na gestão da política fiscal, a partir do acordo firmado, em 1998, entre o governo de FHC e o FMI. A elevação do superávit primário ocorreu por meio de duas medidas: o aumento da carga tributária (30% do PIB, em 1998, para 35% em 2003) e cortes nos gastos públicos. Como a adoção da *âncora* fiscal implica na definição, à priori, do superávit primário, o valor dos gastos passou a se ajustar ao comportamento da receita orçamentária, o que acarretou cortes de despesas, sobretudo, em custeio e capital. Explica-se assim o

¹⁴ No momento de elaboração do artigo, o terceiro anteprojeto de reforma do ensino superior encontra-se na Casa Civil.

arrocho salarial, o corte das verbas de custeio com saúde, educação e outros, bem como a redução dos gastos com investimentos. Não é de se surpreender que os investimentos públicos sejam os mais baixos da história recente do País e, após as privatizações das empresas estatais promovidas pelo governo FHC, perderam o papel de articuladores das condições de crescimento.

Quanto à política para o ensino superior, no quadro de esgotamento do crescimento privado, trata-se não mais de priorizar a expansão de matrículas, cursos e instituições particulares, mas de criar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos já existentes.

O Programa Universidade para Todos (ProUni) surgiu, em 2003, acompanhado por um discurso de *justiça social*,¹⁵ que encobriu a pressão das associações representativas dos interesses do segmento particular, justificada pelo alto grau de vagas ociosas.

A trajetória expansiva, entre 1998 e 2002, resultou em um número excessivo de vagas, que, segundo informações recentes do INEP, é superior aos formandos no ensino médio. Embora, a demanda potencial por ensino superior não se restrinja ao número de concluintes do ensino médio, é muito difícil estimar o total de pleiteantes. Neste cálculo inclui-se não apenas parte dos recém-formados, como também aqueles que retornam tardiamente aos bancos escolares.¹⁶ No entanto, este fenômeno dá indícios que o segmento privado disponibiliza vagas não procuradas pelos estudantes.

A situação colocou os estabelecimentos particulares diante de um quadro de incerteza, sobretudo, quando considerados individualmente¹⁷, ainda mais quando se leva em conta o grau de inadimplência/desistência. A queda nos rendimentos reais e o nível elevado de desemprego dificultam a sustentação dos gastos com as mensalidades pelos assalariados, também, durante o governo atual.

¹⁵ Na verdade, o programa estabelece, que parte das bolsas deverá ser direcionada a ações afirmativas, aos portadores de deficiência e aos auto-declarados negros e indígenas. A formação de professores de ensino básico da rede pública também consta como prioridade. A intenção é a melhoria na qualificação do magistério com possíveis impactos positivos na qualidade e no aprendizado dos alunos da educação básica e o cumprimento da LDB, em seus artigos 62 e 63, na qual estabelece que os professores da rede pública, atuantes na educação básica, devem ter concluído os cursos de pedagogia, normal superior ou licenciatura.

¹⁶ Constam desta lista aqueles que prestam vestibular para um segundo curso de graduação e as diversas inscrições de uma mesma pessoa para cursos ou instituições distintas.

¹⁷ Aqueles que demandam ensino superior percebem que a qualidade das instituições privadas é bastante diversificada e que os serviços educacionais oferecidos não são homogêneos. Instituições tradicionais e aquelas cujas estratégias de marketing são mais agressivas, provavelmente, terão menor incerteza, quanto ao preenchimento das vagas oferecidas do que as demais.

O Programa Universidade para Todos surge como excelente oportunidade de *fuga para frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas, e, novamente, mantém-se o incentivo recomendado pelo BIRD à iniciativa privada.

A análise documental do projeto de Lei, da Medida Provisória até a Lei do ProUni¹⁸ permite afirmar que as alterações no texto legal parecem conduzir à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares.¹⁹ Tais evidências sugerem que, durante a tramitação no Congresso Nacional, houve atuação efetiva das associações representantes das instituições de ensino superior particulares.²⁰ Estes atores manifestaram-se na forma de adesão antecipada.²¹ Nos debates no âmbito do Projeto de Reforma do Ensino Superior, estes têm enaltecido a importância do ProUni, sob o argumento da democratização do ensino.

É importante salientar que a sociedade civil também apoiou o programa, assim como os formados no ensino médio público, por não se considerarem uma demanda potencial às instituições públicas frente às barreiras impostas pelos exames vestibulares. Até mesmo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), por meio de seu presidente, mostrou-se simpatizante ao programa. (Marinho, 2005).

No que diz respeito às finanças públicas, o impacto principal é a redução da receita tributária. O valor da renúncia fiscal depende do nível de adesão e do tipo de instituição participante do programa.²² Por um lado, as particulares, que representam, segundo o INEP, em 2004, cerca de 78% das instituições particulares e 54% das matrículas, tendem a aderir em maior número. Por outro lado, se uma parcela das filantrópicas deixar o status de entidade de assistência social, apesar dos obstáculos

¹⁸ A evolução do corpo legislativo do Programa entre o Projeto de Lei, da Medida Provisória nº 213 de 10.09.04 até a Lei nº 11.096 de 13.01.05 pode ser encontrado com maiores detalhes em Carvalho e Lopreato (2005).

¹⁹ O Projeto de Lei estabelecia uma multa de, no máximo, 1% do faturamento anual do exercício anterior à data da infração para a instituição que descumprir as regras do ProUni. A partir da Medida Provisória, deixa de constar qualquer sanção pecuniária para o desrespeito às regras do programa.

²⁰ A Medida Provisória teve o texto alterado por proposta dos deputados do PFL e apoio do PSDB e por pressão dos atores políticos representantes das instituições privadas no Congresso Nacional. No texto modificado pela Câmara Federal, as instituições com ou sem fins lucrativos teriam que destinar 7% de vagas para o Programa. O Ministro da Educação, Tarso Genro, afirmou que neste processo foi decisiva a participação do reitor da Universidade Paulista (UNIP). Ver a este respeito: GOVERNO tenta derrubar alteração no ProUni (2004). Esta afirmação parece ter fundamento, uma vez que esta instituição é uma das maiores do País e seu proprietário vem influenciando, há anos, a política de ensino superior, tanto no Congresso Nacional como no Conselho Nacional de Educação (CNE).

²¹ Matérias pagas por estas associações foram veiculadas nos principais jornais de circulação do País em apoio ao Programa. Consultar: O PROGRAMA Universidade para Todos – PROUNI e a Inclusão Social. (2004).

²² Em 2005, 1.142 instituições particulares aderiram ao programa, em 2006, são 1.232, o que representa um aumento de 8%.

legais para tal, poderá haver um aumento da arrecadação previdenciária. De acordo com um levantamento divulgado pela Receita Federal, em 2005, a renúncia fiscal foi bem menor (R\$ 105 milhões) que a projeção da União (R\$ 197 milhões). Nesse ano, foram oferecidas 112 mil bolsas, que representa um custo anual por estudante de R\$ 937,50.²³

Quanto ao caráter social, parece bastante apropriada a afirmação de Catani e Gilioli (2005), a qual o ProUni promove uma política pública de acesso, mas não de permanência e conclusão do curso, orientando-se por uma concepção assistencialista, nos moldes das recomendações do BIRD, que oferece benefícios e não direitos aos egressos do ensino médio público.²⁴

No âmbito do programa, o MEC concede, a partir de 2006, bolsa de permanência de R\$ 300,00 para as despesas de transporte, alimentação e material didático aos beneficiários que estudam em tempo integral. A iniciativa é importante, mas insuficiente, não apenas em termos monetários, mas por seu grau de abrangência, uma vez que atinge 4.500 alunos, cerca de 2%, do total de bolsistas de 203.516, nos anos de 2005 e 2006.

A outra iniciativa governamental relevante é a reforma da educação superior, que ainda permanece indefinida, no entanto, vale salientar alguns pontos para análise.²⁵ A ação governamental no jogo político foi diferente do seu antecessor. Enquanto as propostas do MARE e as demais iniciativas foram lançadas sem participação e discussão com os atores sociais, o governo Lula vem adotando uma postura receptiva ao diálogo com a sociedade civil e a comunidade acadêmica, através da realização de seminários e do recebimento de sugestões ao documento oficial.

Em linhas gerais, em contraste com as recomendações do BIRD e a ação política do governo anterior - a educação superior como um serviço comercializado no mercado - destaca-se nos três anteprojetos a função social da educação superior, e, a partir da segunda versão a definição explícita de bem público, mantendo a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais.

Quanto ao aparato regulatório do MEC, os limites atribuídos às instituições mantenedoras, foram minimizados ao longo dos anteprojetos, face à atuação efetiva dos interesses particulares e aos conteúdos considerados inconstitucionais, permanecendo,

²³ Consultar: <http://portal.mec.gov.br/index.php?noticias=1>. Notícia de 20.03.06.

²⁴ Conforme informações obtidas no site do MEC, dos 112 mil matrículas efetuadas em 2005, cerca de 95 mil estudantes continuam no programa, o que representa uma evasão de 15%, que pode estar associada tanto às dificuldades financeiras do aluno como à insatisfação com a instituição e/ou curso frequentado.

²⁵ O 1º anteprojeto foi divulgado em 06.12.04 com 100 artigos, o 2º em 30.05.05 com 72 artigos e o 3º em 28.07.05 com 69 artigos. Ver: www.senado.gov.br

no último documento, a necessidade de estabelecer critérios de fiscalização e de controle da atividade privada²⁶ e, a limitação em 30% do capital total e votante destinado a estrangeiros, explicitada, na última versão, pela vedação de franquia, contrariando interesses estrangeiros e as recomendações da OMC.

No que tange ao financiamento, nos três documentos há a preocupação de vinculação de 75% da receita constitucional ao segmento federal, excluindo-se desses recursos, entre outros, as despesas com inativos e pensionistas, os débitos judiciais (precatórios) e os hospitais universitários. A proposta é importante e haveria, efetivamente, sobra de recursos públicos e permitiria um cálculo mais razoável do custo por aluno, no entanto, haverá bastante resistência dos Ministérios da Previdência e da Saúde na incorporação desses gastos.

Nesta linha, a práxis tem sido diferenciada do antecessor. O orçamento global das IFES teve uma significativa elevação: de R\$ 7,7 bilhões, em 2004, para R\$ 8,9 bilhões em 2005. No mesmo período, a verba de custeio aumentou de R\$ 543 milhões para R\$ 803 milhões – um incremento de 48%. Para 2006, estão previstos R\$ 958 milhões para custeio e investimento das IFES. (INEP, 2006).

Outro ponto contraditório com a lógica fiscal e a implementação do ProUni, é a expansão intensiva e extensiva do sistema federal. Nos três anteprojetos consta a meta ambiciosa de 40% das vagas em instituições públicas, através de parceiras com Estados e Municípios. Segundo o INEP (2006), 10 novas instituições federais encontram-se em processo de institucionalização além da criação ou consolidação de 42 campi. O MEC autorizou a contratação de 5.000 professores, sendo 4.000 para docentes do ensino superior e 1.000 para professores de ensino básico e cerca de 2.000 técnicos administrativos para hospitais universitários e 1.600 para as demais unidades das IFES e Cefets.

Entretanto, parece continuar havendo no governo Lula, um forte vínculo entre a avaliação e o financiamento. Amaral (2005) afirma que o modelo de distribuição de recursos estabelecido para IFES, bem como a GED, além das avaliações do Provão e das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação foram elementos constitutivos desta vinculação durante os mandatos de FHC e identifica a continuidade desta lógica no Governo Lula, tanto pelo SINAES como pelo conteúdo da reforma no que concerne ao

²⁶ O projeto de lei - que estabelece o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação do sistema federal de ensino superior - não foi implementado e aguarda manifestação da sociedade civil e do meio acadêmico. Consultar: MEC (2006).

Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) na medida que se faz necessário o atendimento de indicadores institucionais de gestão e desempenho.²⁷ O autor salienta que as fundações de apoio fazem a intermediação entre as atividades de prestação de serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, submetendo as IFES a um duplo controle: estatal e do mercado.²⁸

Em suma, a política para educação superior no governo Lula tem se mostrado bastante contraditória, tanto no discurso como na práxis. No discurso presidencial, por um lado, afirma a educação superior como um bem público imbuído de função social, mas, ao mesmo tempo, justifica, constantemente, seu gasto por trazer um retorno econômico futuro à sociedade, nos moldes da lógica do investimento em capital humano, enfatizada nos documentos do BIRD.

Na prática, por um lado, estreitou as relações público/privado e optou pela solvência das IES privadas através do ProUni, bem como manteve e até mesmo aprofundou os parâmetros avaliativos e a função regulatória do Estado através do SINAES, mas, por outro, reverteu, em parte, o processo de sucateamento do segmento federal e de desvalorização do serviço público em geral, inclusive, com a reposição salarial e dos quadros funcionais.

Considerações Finais

É possível concluir que a agenda de reformas do ensino superior nos dois períodos analisados é permeável às políticas macroeconômicas no que tange à reestruturação da produção e à reforma do Estado. Neste sentido, a política educacional tem ficado, tanto nos mandatos de FHC como no mandato de Lula, a reboque das decisões econômicas - nos moldes dos diagnósticos e recomendações dos organismos transnacionais.

Vale frisar que, apesar das propostas do BIRD constituírem-se em tendência para a maioria dos países latino-americanos, os preceitos neoliberais foram assimilados de forma diferenciada, de acordo com a correlação de forças políticas internas. Em

²⁷ É importante salientar que a partir da segunda versão do anteprojeto, o PDI teve sua importância reduzida, bem como as universidades federais passam a habilitação ao orçamento global repassado em duodécimos mensais, enquanto os centros universitários e as faculdades federais para terem acesso a esses recursos devem atender aos requisitos formais de desempenho.

²⁸ Na primeira versão do anteprojeto, o documento parecia ambíguo quanto às fundações de apoio, pois, ao mesmo tempo, incluía-as no sistema federal e previa seu descredenciamento junto ao MEC e ao MCT. A partir da segunda versão, frente à atuação da ANDIFES, o artigo foi revogado.

outras palavras, a conjuntura política, a dimensão e organização do movimento docente e dos estudantes, assim como os blocos no poder em cada um dos países, todos estes elementos foram fundamentais para que as recomendações resultassem em políticas distintas. (Cunha apud Ribeiro, 2000).

No caso brasileiro, o aprendizado durante a transição política da ditadura militar ao regime democrático e as conquistas sociais garantidas pela Constituição Federal de 1988, por um lado, e a adesão tardia ao Consenso de Washington, por outro, condicionaram um modo peculiar de inserção na agenda neoliberal.

A análise documental, bem como as medidas adotadas e a fala do único Ministro da Educação ao longo dos oito anos de governo FHC, revelam que a agenda governamental para o ensino superior, nos anos 90, foi coerente e próxima da agenda sistêmica neoliberal, diluindo a fronteira entre os segmentos público e privado de ensino, bem como entre financiamento público e privado do sistema. No entanto, a resistência dos atores sociais e políticos, vinculados ao meio acadêmico, impediu a implementação de parte dessas investidas, em especial, a extinção da gratuidade e as transformações das universidades em organizações sociais.

A vitória presidencial de um governo de origem popular parece não ter promovido mudança significativa no rumo da política pública. Em termos gerais, a prática adotada foi a fragmentação das iniciativas de reforma - em textos legais, projetos e programas.

Em publicação oficial do Ministério da Fazenda (2003), a proposta sobre a extinção da gratuidade do ensino oficial nas instituições públicas ressurgiu. Outro elemento de continuidade no documento parece ser o discurso sobre justiça social, sob o argumento de que o ensino gratuito é apropriado pelas camadas sociais privilegiadas em detrimento dos gastos com a educação básica.

Neste contexto, o diagnóstico do aumento de vagas ociosas e a procura por ensino superior das camadas de baixa renda promoveram a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares, em troca do retorno da renúncia fiscal. A transferência de recursos públicos – à semelhança das sugestões do BIRD – via *vouchers*, bolsas, financiamentos e direcionados aos negros, carentes, portadores de necessidades especiais, índios são justificados, duplamente, pela prioridade na focalização do gasto público e pela eficiência e maior produtividade do segmento privado.

Do projeto à Lei do ProUni houve acomodação de interesses em torno do afrouxamento do aparato de regulação estatal, traduzido na inexistência de sanções mais severas pelo descumprimento das regras estabelecidas e ao lapso temporal para avaliação dos cursos, o que estimula comportamentos oportunistas de instituições de qualidade duvidosa.²⁹

Quanto ao caráter social, há dúvidas quanto a sua efetividade, uma vez que a população de baixa renda não necessita apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer, tais como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários, bolsas de pesquisa, entre outros.

Apesar do processo político ainda em movimento, parecem existir - no caso do ProUni - elementos de continuidade ao governo anterior, que afrouxam de forma mais intensa a fronteira entre o financiamento público indireto e a iniciativa privada.

Ainda assim é possível vislumbrar pontos de ruptura presentes tanto nos anteprojetos de lei da reforma do ensino superior como na política de expansão intensiva e extensiva do sistema federal. Ademais, há que se ressaltar o discurso presidencial e dos representantes do MEC de valorização profissional e de recuperação salarial do quadro docente e de recomposição do financiamento estatal. A postura tem sido bastante diversa dos dois mandatos de FHC, quando se atribuía, publicamente, ao funcionalismo público, de modo geral, e aos professores das universidades federais, em especial, a responsabilidade pelas mazelas sociais do país.

A ambigüidade parece ser a marca política de um governo que, em quatro anos, teve a pasta da educação ocupada por três Ministros de Estado.

Aos atores políticos e sociais – principalmente do meio acadêmico - caberia reagir às novas investidas neoliberais no campo educacional, para garantir direitos sociais conquistados a duras penas ao longo do processo de redemocratização do país, mas, ao mesmo tempo, torna-se relevante identificar as nuances do governo atual em relação ao seu antecessor, bem como os movimentos divergentes da ação governamental em relação à agenda sistêmica.

²⁹ Conforme tem sido veiculado na imprensa, parece que alguns cursos que não passaram nas avaliações do Provão e do SINAES fazem parte da lista de instituições selecionadas para participar do ProUni. Face à pressão dos meios de comunicação, neste mês, o MEC instituiu a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social (CONAP) do programa.

Bibliografia

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

_____. A Vinculação Avaliação/Financiamento na Educação Superior Brasileira. *Impulso*, v. 16, n. 40, maio-ago. 2005.

CARVALHO, C. H. A de. *Reforma Universitária e os Mecanismos de Incentivo à Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil. (1964-1984).* 2002. Dissertação (mestrado em Economia). Instituto de Economia - UNICAMP. Campinas.

_____. **LOPREATO, F.L. C.** Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o PROUNI no Governo Lula. *Impulso*, v. 16, n. 40, maio-ago. 2005.

CATANI, A.M. GILIOLI, R.S.P. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. *Linhas Críticas*, v. 11, n. 20, jan-jun. 2005.

COBB, R. W., ELDER, C. D. Issues and Agendas. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M. A. (ed.). *Public Policy: The essencial readings.* New Jersey: Prentice Hall, 1995.

CORBUCCI, P.R. Avanços, limites e desafios das Políticas do MEC para a Educação Superior na Década de 1990: Ensino de Graduação. *Texto para Discussão* nº 869, IPEA, mar. 2002.

CUNHA, L. A. O Ensino Superior no Octênio FHC. *Educação e Sociedade*, vol. 24, nº 82, abr. 2003.

DOURADO, L.F. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior. *Linhas Críticas*, v. 11, n. 20, jan-jun. 2005.

GISI, M. de L. Políticas Públicas, Educação e Cidadania. In: ZAINKO, M. A. S, GISI, M.de L. (Orgs.) *Políticas e Gestão da Educação Superior.* Curitiba: Champagnat: Florianópolis: Insular, 2003.

GOVERNO tenta derrubar alteração no ProUni. *Folha de São Paulo*, São Paulo: 03 dez. 2004. Caderno C, seção Cotidiano, p.4.

KINGDON, J. W. Agenda Setting. In: THEODOULOU, S. Z., CAHN, M.A. (ed.). *Public Policy: The essencial readings.* New Jersey: Prentice Hall, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. < www.inep.gov.br > . Acesso em: mar. 2006.

MARINHO, L. *Folha de São Paulo*, São Paulo: 28 fev. 2005. Caderno A, seção Opinião, p.3.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. < www.mec.gov.br > . Acesso em: mar. 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Política Econômica. *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*. Brasília. Nov. 2003.

O PROGRAMA Universidade para Todos – PROUNI e a Inclusão Social. *Folha de São Paulo*, São Paulo: 01 out. 2004. Caderno A, seção Opinião, p.3.

RIBEIRO, M. das G M. Políticas para a Educação Superior no Cone Sul: Do autoritarismo ao neoliberalismo. *Pró-Posições*, v. 11, nº 3, nov. 2000.

SENADO FEDERAL. Leis, Decretos-Leis, Medidas Provisórias e Portarias. < www.senado.gov.br > . Acesso em: anos de 2004, 2005 e 2006.

SGUISSARDI, V. Fundações Privadas na Universidade Pública. A quem interessam? *Avaliação*, vol. 7, nº 4, dez. 2002.

_____. O Desafio da Educação Superior no Brasil. Quais são as perspectivas? *Avaliação*, ano 5, vol. 5, nº 2 (16), jun. 2000.

SILVA JÚNIOR, J. R. SGUISSARDI, V. Reforma do Estado e Reforma da Educação Superior no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (Org). *Avaliação Universitária em Questão: Reformas do Estado e da Educação Superior*. Campinas: Autores Associados, 1997.

VIANA, A.L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Caderno de Pesquisa NEPP*, Campinas, n. 5, 1988.