

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RAPHAEL BRUNO BEZERRA SILVA

**FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO
CONTEXTO DA EXPANSÃO DO ENSINO: 2003 - 2014**

São Luís

2016

RAPHAEL BRUNO BEZERRA SILVA

**FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO
CONTEXTO DA EXPANSÃO DO ENSINO: 2003 - 2014**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^a. Ms^a. Selma Sousa Pires

São Luís

2016

Silva, Raphael Bruno Bezerra.

Financiamento das instituições federais de ensino superior no contexto da expansão do ensino: 2003 - 2014 / Raphael Bruno Bezerra Silva. - 2016.

112 f.

Orientador(a): Selma Sousa Pires.

Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Financiamento. 2. IFES. 3. Universidade. I. Pires, Selma Sousa. II. Título.

RAPHAEL BRUNO BEZERRA SILVA

**FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO
CONTEXTO DA EXPANSÃO DO ENSINO: 2003 - 2014**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Ms^ª. Selma Sousa Pires - Orientadora
Universidade Federal do Maranhão

Prof^ª. Ms^ª. Marlana Portilho Rodrigues
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Ms. Jadson Pessoa da Silva
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a Deus por ter me dado as forças necessárias, além de sabedoria necessária para a conclusão dessa etapa. Agradeço aos meus pais Alzemir e Maria da Graça pelo amor e apoio incondicional. Também às minhas irmãs Milena e Michele pelo carinho fraterno e por estarem sempre dispostas a me ajudar. A minha namorada Meyrelle Figueiredo pelo amor, carinho, companheirismo e por ter tornado esses meses de tensão tão mais leves.

Agradeço as poucas, porém, verdadeiras amizades que fiz durante a minha primeira jornada acadêmica, em especial: Rayane Barros, Gabriele, George, Guilherme, Dannel e Ronny. Agradeço também aos inúmeros colegas com os quais tenha cursado matérias, tido contato durante o curso e que tenham de alguma maneira, contribuído com a minha formação acadêmica. A todo corpo docente do curso de ciências econômicas da Universidade Federal do Maranhão, em especial à Prof^a. Ms^a. Selma Sousa, orientadora deste trabalho, que mesmo diante das grandes e merecidas atribuições me ajudou com disposição, simpatia e conhecimento.

“Se o Estado é forte, esmaga-nos. Se é fraco, perecemos. ”

Paul Valéry

RESUMO

Nos últimos anos a educação superior pública vem vivendo um período de crise intensa, isso mostra-se resultado de políticas que foram estabelecidas desde os primeiros “passos” do nosso país, e se consolidaram, sobretudo, a partir do governo FHC, que alinhadas as diretrizes dos organismos multilaterais, propõem que países subdesenvolvidos como o Brasil busquem o equilíbrio orçamentário e o avanço técnico, mediante a redução dos gastos públicos e a predileção pelo ensino privado, que seria mais técnico e eficiente, assim essas mudanças agiriam como indutoras do desenvolvimento por meio do equilíbrio fiscal e do progresso científico e tecnológico. A prioridade privada representou às universidades públicas uma política de racionalização de verbas e maiores cobranças para atender a diversas demandas e aumento de produtividade. O estudo se propõe a investigar o financiamento das IFES no contexto da expansão universitária ocorrida nos governos do ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011 – 2014). Para a discussão dessa temática foi utilizado uma vasta referência bibliográfica contando também com o aporte de dados referentes ao orçamento executado da União, aos censos da educação superior, ao IBGE, entre outros. O estudo evidenciou que a política de expansão desse nível de ensino tem favorecido o setor privado por meio de incentivos governamentais. A análise detalhada do repasse de recursos para o financiamento das IFES mostrou que a política de ajuste fiscal implementada pelos governos, atingem diretamente às universidades federais e a todos que atuam nessas instituições.

Palavras-chave: financiamento, IFES, universidade, setor privado, Estado

ABSTRACT

In recent years, public higher education is experiencing a period of intense crisis, this shows is the result of policies that have been established since the first steps of our country, and consolidated, especially from the FHC government, which aligned the guidelines of multilateral organizations, propose that developing countries such as Brazil seek a balanced budget and technical progress, by reducing public spending and preference for private education, which would be more technical and efficient, so these changes would act as agents of development by balancing fiscal and scientific and technological progress. Private represented priority to public universities have funds rationalization policy and higher charges to meet the various demands and increased productivity. The study aims to investigate the financing of IFES in the context of university expansion in the government of former President Luiz Inacio Lula da Silva (2003 - 2010) and the first term of President Dilma (2011-2014). For a discussion of this theme was used an extensive bibliographic reference also relying on the data input for the executed budget of the Union, the census of higher education, several years, the IBGE, among others. The study showed that the expansion policy of this level of education has favored the private sector through government incentives. A detailed analysis of the transfer of funds to finance the IFES showed that the fiscal adjustment policy implemented by governments directly affect the federal universities and workers who work in these institutions.

Keywords: financing, IFES, university, private sector, state

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação entres os artigos 149, da Constituição de 1934, e o 125, da Constituição de 1937	29
Quadro 2 - Comparação entres os artigos 150, da Constituição de 1934, e o 130, da Constituição de 1937	30

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura de ensino implantado no Estado Novo, leis orgânicas - Brasil - 1942 - 1946.....	31
Figura 2 - Estrutura do ensino implantado pela LDB e leis correlatas - Brasil - 1961.....	34

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Razão entre o número de matrículas de graduação e o total de IES por categoria administrativa (público e privada) - Brasil - 2001 - 2014.....	56
Gráfico 2 - Evolução das matrículas de graduação tecnológica por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 2001 - 2014.....	59
Gráfico 3 - Evolução do número de matrículas de graduação por modalidade de ensino e do número de matrículas a distância públicas e privadas - Brasil - 2001 - 2014.....	60
Gráfico 4 - Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual do PIB.....	78
Gráfico 5 - Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual dos impostos.....	79
Gráfico 6 - Recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual do PIB.....	81
Gráfico 7 - Recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual dos impostos.....	82
Gráfico 8 - Recursos para investimentos nas IFES, como percentual do PIB.....	84
Gráfico 9 - Recursos para investimento nas IFES, como percentual dos impostos.....	84
Gráfico 10 – Recursos para financiamento das IFES, como percentual do PIB.....	85
Gráfico 11 - Distribuição dos estudantes de nível superior, por setor administrativo, em 15 países da América Latina - 2012.....	93
Gráfico 12 - Docentes das universidades federais – Brasil - 2003 - 2014.....	94
Gráfico 13 - Técnicos - administrativos nas universidades federais - Brasil - 2003 - 2014.....	94
Gráfico 14 - Renúncia fiscal com o PROUNI - Brasil - 2006 - 2014.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa – Brasil - 2001 - 2014	55
Tabela 2 - Evolução do número de matrículas de graduação por categoria administrativa - Brasil - 2001 - 2014	57
Tabela 3 - Evolução do número de matrículas de graduação, segundo o grau acadêmico - Brasil - 2001 - 2014	58
Tabela 4 - Evolução do número de matrículas de graduação por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa - Brasil - 2002, 2010 e 2014	61
Tabela 5 - Evolução do número de ingressos de graduação por categoria administrativa - Brasil -2001 - 2014	62
Tabela 6 - Evolução do número de concluintes em graduação por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 2001-2014.....	63
Tabela 7 - Evolução do custo/aluno anual por estudante no ensino superior - Brasil - 2000 – 2013....	64
Tabela 8 - Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual do PIB e da arrecadação de impostos da União – Brasil – 1995 - 2014	78
Tabela 9 - Recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual do PIB e da arrecadação de impostos da União – Brasil – 1995 - 2014.....	81
Tabela 10 - Recursos para investimentos nas IFES, como percentual do PIB e da arrecadação de impostos da União – Brasil – 1995 - 2014.....	83
Tabela 11 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas da União (todas as funções) – Brasil – 2003 - 2014.....	95
Tabela 12 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas com juros e amortizações e com as despesas totais com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) – Brasil - 2003-2014.....	96
Tabela 13 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas com a função Educação – Brasil - 2003-2014.....	97
Tabela 14 - Despesas da União com as universidades federais e com a educação básica, como percentual das despesas da União (todas as funções) – Brasil - 2003-2014.....	98
Tabela 15 - Gastos tributários da União com o PROUNI e despesas da União com o FIES, como percentual das despesas com as universidades federais – Brasil - 2003-2014.....	101

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES - Associação Nacional de Dirigentes das IFES

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CFE - Conselho Federal de Educação

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COFINS - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social

CREDOC - Crédito Educativo

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

EAD - Educação a Distância

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

FPF - Fundo Público Federal

GTRU - Grupos de Trabalho para Reforma Universitária

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES - Instituições de Educação Superior

IF - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IRPJ - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas

ISS - Imposto Sobre Serviços

ITR - Imposto Territorial Rural

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE - Plano Nacional de Educação

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI - Programa Universidade Para Todos

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

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

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

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. BREVE HISTÓRICO DE POLÍTICAS E MEDIDAS EXCLUDENTES DO ESTADO BRASILEIRO PARA O ENSINO SUPERIOR	20
2.1. Ensino superior no Período colonial: gênese da educação superior elitista.....	20
2.2. Ensino superior no Período imperial: a continuidade da educação aristocrática.....	22
2.3. Ensino superior na Primeira república: o embrião universitário surgido sob mudanças artificiais.....	24
2.4. Ensino superior no Estado Getulista: dualidade e o reforço da educação excludente.....	26
2.5. Ensino superior no Período Democrático: direção democrática moldada pelo Estado.....	32
2.6. Ensino superior no Regime militar: a educação num contexto de repressão e ajuste ao capitalismo internacional.....	35
2.7. Ensino superior na constituinte de 88 e período FHC: ideário neoliberal na educação.....	37
2.8. Ensino superior nos períodos Lula e Dilma: continuidade disfarçada.....	47
3. EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: 2001 – 2014	55
4. FINANCIAMENTO DAS IES BRASILEIRAS	66
4.1. Perfil do financiamento das IES brasileiras.....	72
4.2. Funções das IES brasileiras.....	74
4.3. Os recursos financeiros das IFES nos governos FHC, Lula e Dilma.....	76
4.3.1. Os recursos financeiros para o pagamento de pessoal e encargos sociais.....	77
4.3.2. Os recursos financeiros para a efetiva manutenção das IFES.....	80
4.3.3. Os recursos financeiros para investimentos nas IFES.....	83
4.3.4. Recursos totais em relação ao PIB.....	85
4.4. Tendências estratégicas de investimento do setor privado: abertura e entrada de capitais..	86
5. EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E O ESTADO: PÚBLICO X PRIVADO	90
6. CONCLUSÃO	102
REFERÊNCIAS	104

1. INTRODUÇÃO

O tema financiamento das instituições federais tem se destacado nos últimos anos, essa relevância se explica principalmente pelo corte de verbas pelas quais as instituições públicas estão sendo submetidas. Nessa discussão alguns defendem que essa situação é transitória, ocasionada pela crise da qual passa o país. Por outro lado, existem os que concordam que esse é o resultado das políticas de cunho neoliberal que vem sendo implementadas há muitos anos no país. Essas medidas têm como centralidade uma maior eficiência desse nível de ensino e vem sendo materializada por meio da adoção de uma série de mecanismos governamentais que incentivam a expansão de instituições de ensino superior privado e técnico. Como consequência o sistema de ensino superior brasileiro, em 2014, era formado por 92% de estabelecimentos de ensino isolados e apenas 8% de universidades, sendo 87,4% de instituições privadas e 12,6% de instituições públicas (INEP, 2014).

É importante ressaltar que a universidade, para poucos, é um traço construído pela nossa história, que começou a ser estruturado ainda nos primeiros passos da nação brasileira de onde a formação de uma sociedade marcada pelo elitismo e pela exclusão implica semelhanças em nossa educação. O ensino superior no Brasil colonial foi marcado pelo elitismo fruto da seletividade jesuítica. A educação superior no período imperial se caracterizou pelo caráter não-universitário e profissionalizante que foi determinado pelos interesses da elite. As reformas educacionais ocorridas no período imperial não fizeram mais do que conservar as molduras das instituições existentes. A Primeira República, apesar dos muitos projetos e desejos revolucionários, também não conseguiu efetivar a ideia de universidade no Brasil. Por sua vez, no Estado Getulino ocorreu um grande dualismo construído com formas de governo relativamente opostas em um mesmo governo. Enquanto que na primeira fase do governo caracterizou-se a abertura dos canais de acesso ao ensino superior, que proporcionou o crescimento do número de estudantes oriundos das camadas médias, a outra fase, conhecida como “Estado Novo”, retirou do Estado a responsabilidade de oferecer educação livre e gratuita e ofereceu um único caminho para a camada mais pobre, o ensino técnico. O período posterior, de 1945 a 1963, conviveu com a herança autoritária no âmbito das relações de trabalho e da organização do ensino deixado pela ditadura varguista, mas recolocou em parte tópicos suprimidos pelo regime autoritário. Esse período também se notabilizou pela tentativa de modernização do ensino superior caracterizada pela busca da formação da força de trabalho de nível universitário com vistas a atender o capital monopolista e aplacar os anseios de uma mobilidade social das camadas médias. A ditadura militar empreendeu uma reforma

universitária caracterizada pela busca da formação da força de trabalho de nível universitário através do autoritarismo com vistas a consolidar o projeto de desenvolvimento associado e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional.

Em relação aos períodos mais recentes, têm-se o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 – 2002) marcado pela formulação da pauta do ensino superior orientada por uma reforma do Estado que tem como base sua articulação com as diretrizes dos organismos multilaterais, que propõem que países como o Brasil busquem o equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos e privatização dos serviços, destacando-se os educacionais, de ciência e pesquisa, de cultura e de saúde. Com os preceitos do ensino como um indutor do desenvolvimento por meio do progresso científico e tecnológico, o governo neoliberal vê as instituições federais com maus olhos, para eles, esse nível de ensino deveria ser em parte suprido pela rede privada, que além de possuir meios autossustentáveis de expansão ainda era majoritária em relação à quantidade de alunos e a preparação para o mercado. A prioridade privada representou às universidades públicas uma política de racionalização administrativa onde essas passariam a atender diversas demandas e aumento de produtividade.

Numerosos autores concordam que os governos petistas (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff) representaram a continuidade da mentalidade produtivista. Muito embora “esses governos, por estarem envoltos por uma aura de esquerda, pode dar nova forma à agenda neoliberal, tornando-a mais opaca e difícil de ser analisada e combatida, e ao mesmo tempo dar ao Estado o papel de regulador e controlador da prestação de contas das instituições de ensino superior” (LEHER, 2004, p.870).

A adesão do governo de esquerda ao neoliberalismo não se resume à continuidade da política econômica, sua face mais visível. Envolve questões mais profundas e mais duradouras, envolve a essência da ideologia neoliberal. O neoliberalismo não é um conjunto específico de políticas macroeconômicas, nem sua superação dependerá seja de uma simples substituição do ministro fazenda seja de uma mudança nos rumos que eles mesmos possam realizar a partir de um agravamento do quadro internacional, por exemplo, ou de alguma pressão do próprio Planalto, por cálculo eleitoral (CARVALHO, 2005, p. 41).

Tratando da continuidade, pode-se afirmar que, em linhas gerais, permanece a limitação orçamentária, a submissão diante das pressões dos organismos internacionais, a vinculação das instituições públicas de ensino superior às decisões de reforma do Estado, o que transforma a educação superior pública em uma espécie de variável flutuante que ora é estimulada com investimentos, ora é desativada por cortes de verbas, segundo critérios

totalmente alheios à educação e à pesquisa, pois determinados exclusivamente pelo desempenho do capital (CHAUI, 2001);

Para Lima et al. (2011), a política de expansão do ensino superior dos períodos Lula e Dilma se caracterizara pelo sucateamento das instituições públicas, que viram suas fontes de recursos diminuir cada vez mais, juntamente com a mercantilização desse nível de ensino, com a expansão do predomínio do setor privado sobre o setor público, e por uma diversificação das instituições de ensino, onde o modelo universitário foi secundarizado, predominando o incentivo às formas de ensino superior não promotoras do tripé universitário, ensino - pesquisa - extensão. Isso alinhou esses governos com as diretrizes propostas pelo Banco Mundial e também com os interesses do setor de serviços que vê a educação como uma mercadoria e um espaço para novas fontes de lucros.

Muito é difundido que os governos petistas trouxeram a expansão do ensino superior, este trabalho tem como objetivo principal responder as indagações: a expansão dos últimos anos foi realmente democrática, ou apenas consolidou uma tendência histórica? E principalmente: houve uma prioridade quanto a destinação de recursos para a manutenção das instituições federais de ensino superior (IFES)? Para isso foi investigado os desdobramentos das conclusões teóricas, bem como a análise quantitativa dos dados referentes ao perfil do crescimento do ensino superior e a evolução dos recursos destinados ao custeio de gastos das IFES nos três últimos governos (Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), também foi feita a comparação entre os recursos destinados às instituições federais com os outros canais de destinação, como: os destinados para pagamento da dívida federal, para o financiamento da educação básica, e para fomento de programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), etc.

Este trabalho se divide em seis capítulos, o segundo capítulo traz o resgate da origem do caráter elitista do ensino superior no Brasil e aponta se houve ou não continuidade deste processo. Para isso, é apresentada a análise do tratamento desse nível de ensino nos diferentes governos que se compreenderam desde o período colonial até o final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff.

No terceiro capítulo é explorado o perfil da expansão do ensino superior no período de 2003 a 2014. A partir dos dados dos censos do ensino superior desse período, foi investigado se houve realmente uma expansão democrática, no que se refere ao avanço de taxas de expansão do setor público em relação ao setor privado.

O quarto capítulo aborda o financiamento das IFES, logo de início é dada uma discussão a respeito da forma, função e críticas ao repasse de verbas. Na primeira seção é destacada a origem e alocação dos recursos das instituições de ensino superior de acordo com suas categorias administrativas (instituições federais, estaduais, municipais, particulares e comunitárias/confessionais/filantrópicas.). A quarta seção tem a finalidade de analisar o comparativo entre o financiamento das IFES nos períodos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Para isso os recursos foram considerados de acordo com a sua destinação: para pagamento de pessoal e encargos sociais, para a manutenção e para investimento. O comparativo entre os recursos foi feito em relação aos principais mensuradores de riqueza nacional: o Produto Interno Bruto (PIB) e os impostos. E por fim, na última seção, é apontada as práticas modernas de financiamento implantadas pelas Instituições privadas de ensino.

O quinto capítulo traz o embasamento crítico que trata do diagnóstico que o ensino superior brasileiro se encontra no contexto da reforma do Estado, desta forma, age em conformidade com as determinações de organismos internacionais que: “firmam acordos que condicionam a inclusão de “cláusulas sociais”, tornando a privatização e o corte de gastos públicos deste nível de educação parte essencial da reforma” (GEMAQUE; CHAVES, 2010, p. 72). Para fundamentar essa análise estão expostos alguns comparativos entre os recursos destinados às IFES e os destinados para pagamento da dívida pública federal, financiamento da educação básica, e para o fomento de programas como PROUNI e FIES, etc.

E por fim a conclusão, que traz as considerações finais sobre a temática tratada.

2. BREVE HISTÓRICO DE POLÍTICAS E MEDIDAS EXCLUDENTES DO ESTADO BRASILEIRO PARA O ENSINO SUPERIOR

2.1. Ensino superior no Período colonial: gênese da educação superior elitista

O Brasil foi colônia de Portugal entre 1500 e 1822. A educação escolar desse período caracterizou três fases: a do predomínio dos jesuítas; a das reformas do Marquês de Pombal, principalmente a partir da expulsão dos jesuítas do Brasil e de Portugal, em 1759; e o período em que D. João VI, então rei de Portugal, trouxe a corte para o Brasil (1808-1821). A educação brasileira teve seu início propriamente dito com o fim do regime de capitanias. O Brasil ficou sob o regime de capitanias hereditárias entre 1532 e 1549, tal regime terminou quando D. João III criou o Governo Geral. Na primeira administração deste, com Tomé de Souza, aportaram aqui o padre Manoel da Nóbrega e dois outros jesuítas. Eles foram nossos primeiros professores (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

O desenvolvimento do sistema de educação superior, no Brasil, pode ser considerado um caso atípico no contexto latino-americano. Desde o século XVI, os espanhóis fundaram universidades em suas possessões na América, as quais eram instituições religiosas, que recebiam a autorização do Sumo Pontífice, por meio da Bula papal. O Brasil colonial, por sua vez, não criou instituições de ensino superior em seu território até o início do século XIX, ou seja, quase três séculos mais tarde (OLIVEN, 2002).

Para graduarem-se, os estudantes da elite colonial portuguesa, considerados portugueses nascidos no Brasil, tinham de se deslocar até a metrópole. Na colônia, o ensino formal esteve a cargo da companhia de Jesus, de acordo com Cunha (2000),

[...] a orientação normativa da educação jesuíta seguia o *Ratio Studiorum*, cujo ensino era subdividido em estudos menores, com a finalidade do desenvolvimento das primeiras letras (destinados aos índios e colonos) e estudos superiores para a formação de novos padres e de elites governantes (CUNHA, 2000, p. 21).

Segundo Ghiraldelli Junior (2008), os jesuítas dedicavam-se desde a cristianização dos indígenas organizados em aldeamentos, até a formação do clero, em seminários teológicos e a educação dos filhos das classes dominantes nos colégios reais. Nestes últimos, os estudos eram inspirados nas ideias dos educadores renascentistas, concebidos como um ensino de humanidades e teologia. Ofereciam uma educação medieval latina com elementos de grego, a

qual preparava seus estudantes, afim de poderem frequentar a Universidade de Coimbra, em Portugal.

A universidade de Coimbra, de acordo com Oliven (2002) citando Anísio Teixeira, foi a “primeira universidade”: pois nela se graduaram em teologia, direito canônico, direito civil, medicina e filosofia, durante os primeiros três séculos de nossa história, mais de 2.500 jovens nascidos no Brasil¹.

No entender de Ferreira Jr e Bittar (2008) os jesuítas aos poucos alteraram seus objetivos educacionais no Brasil colonial, agindo de forma submissa e dependente na lógica capitalista mundial, criada pela burguesia mercantil. Dessa forma, os índios foram esquecidos pela missão educacional da Companhia de Jesus, que os substituíram pelos filhos dos grandes proprietários agrários. A ação pedagógica jesuítica, na prática, ficou reduzida à formação de um minúsculo estrato social de letrados.

Com seus interesses voltados para a alta classe, os colégios jesuíticos exerceram forte influência sobre a sociedade. Quando os jesuítas foram expulsos, em 1759, eles tinham aqui no Brasil mais de cem estabelecimentos de ensino, considerando os colégios, as residências, as missões, os seminários e as “escolas de ler e escrever” (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

A Companhia de Jesus foi expulsa de Portugal e do Brasil quando o Marquês de Pombal, então Ministro de Estado em Portugal, executou uma série de reformas no sentido de adaptar aquele país e suas colônias ao mundo moderno, tanto do ponto de vista econômico quanto político e cultural. Na esfera da educação, tratava-se da implementação de ideias influenciadas pelo Iluminismo. Nasceu o que pode-se chamar de ensino público, ou seja, um ensino mantido pelo Estado e voltado para a cidadania, e não mais um ensino atrelado a uma ordem religiosa (GHIRALDELLI JR, 2008).

Desta forma, conforme narra Ghiraldelli Jr (2008), o Estado assumiu a educação em Portugal e no Brasil, de modo a realizar concursos, verificar a literatura que deveria ser usada, censurada e assim por diante. No nosso caso, desapareceu o curso de Humanidades, ficando em seu lugar as “aulas régias”, que eram aulas avulsas de latim, grego, filosofia e retórica.

Porém o ensino do nosso país só começou a alterar-se mais profundamente quando, em 1807, Portugal foi invadido pelas tropas de Napoleão e, então, a Corte Portuguesa se deslocou para o Brasil sob escolta e proteção dos ingleses. O Brasil passou a ser sede do reino português. Com isto, uma série de cursos, tanto profissionalizantes em nível médio como em

¹ Teixeira, Anísio. Ensino Superior no Brasil: Análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1989.

nível superior, bem como militares, foram criados para fazer do local algo realmente parecido com uma Corte (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Quando chegou na Bahia, Dom João VI, então príncipe regente, recebeu a solicitação dos comerciantes locais no sentido de ser criada uma universidade no Brasil. Em vez de universidade, Salvador passou a sediar o curso de cirurgia, anatomia e obstetrícia. Com a transferência da corte para o Rio de Janeiro, foram criados, nessa cidade, uma escola de cirurgia, além de academias militares e a escola de Belas Artes. Bem como o Museu Nacional, a Biblioteca Nacional e o Jardim botânico (OLIVEN, 2002).

Contudo, essa série de reformas não se deu em função dos interesses da população e sim como decorrência de mudanças na infraestrutura e ensino para atender às exigências do Corte. Como indica Freire (1993), com o estabelecimento da Coroa Portuguesa, no Rio de Janeiro em 1808, houve uma preocupação imediatista com o ensino para preparar o pessoal que deveria servir aos novos quinze mil habitantes da nova sede do Reino.

Para Morosini (2005), a profissionalização dos cursos superiores, inaugurada por D. João VI, e a fragmentação do ensino em geral, marcariam profundamente, através de mais de dois séculos, a fisionomia de nossa educação que se teria de frustrar todas as tentativas de alterar o curso de sua evolução.

2.2. Ensino superior no Período imperial: a continuidade da educação aristocrática

Quando D. Pedro I liderou a Independência, outorgou, em seguida, uma Constituição ao nosso país, a Constituição de 1824. Tal Carta Magna continha um tópico específico em relação à educação. Esse traçava a ideia de um sistema nacional de educação descriminando que o Império deveria possuir escolas primárias, ginásios e universidades (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008). Todavia, no plano prático, segundo Morosini (2005), manteve-se o descompasso entre as necessidades e os objetivos propostos. A evidencia disso foi a adoção do método lancasteriano² de ensino pela Lei de outubro de 1827.

Durante o período da Regência, foram criados, em 1827, dois cursos de direito: um em Olinda, na região Nordeste, e outro em São Paulo, no Sudeste. Além desses cursos, a escola de

² Pelo método lancasteriano, o ensino acontecia por ajuda mútua entre alunos mais adiantados e alunos menos adiantados. Os alunos menos adiantados ficavam sob o comando de alunos-monitores, e estes, por sua vez, eram chefiados por um inspetor de alunos que se mantinha em contato com o professor. Tal situação revelava, então, a insuficiente de professores e, é certo, de escolas e de uma organização mínima para a educação nacional (MOROSINI, 2005, p. 33).

Minas foi criada na cidade de Ouro Preto que, como o nome indica, situava-se na região de extração de ouro (OLIVEN, 2002).

Segundo Oliven (2002), as primeiras faculdades brasileiras, medicina, direito e politécnica, eram independentes umas das outras, localizadas em cidades importantes e possuíam uma orientação profissional bastante elitista. Conforme Freire (1993), a educação para os mais pobres era vítima do descaso das autoridades, abalada pela falta de formação do docente para o magistério primário e pela insuficiência dos que eram formados. No que tange ao ensino superior, Ghiraldelli Junior (2008) destaca que:

No campo do ensino superior, quem quisesse uma boa escola deveria se deslocar para os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda. Quem desejasse seguir a carreira médica deveria se contentar com a Bahia e o Rio de Janeiro. A engenharia estava restrita, de certo modo, à Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Havia ainda os cursos militares do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e de Fortaleza. Existia também o curso da Marinha, no Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro detinha, ainda, escola para o ensino artístico e mais seis seminários para o ensino religioso. Não existia uma política integrada entre o governo central e o que se fazia nas províncias, o que nutria não só um caráter heterogêneo para a educação brasileira da época como também mostrava, para qualquer viajante, uma imensa alteração de qualidade da educação quando este fosse caminhando de província para província (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008, p. 15).

Para Carneiro (1998), a escola que se queria no Brasil Império representou toda a estrutural dual segundo a qual se organizou a educação brasileira ao longo de sua história. A organização imperial buscava manter a tradição da educação aristocrática, totalmente voltada para os frequentadores da corte e, portanto, para os destinatários do ensino superior, em detrimento dos demais níveis de ensino.

Freire (1993) faz referência a um fato importante para se compreender a frágil educação do Império. Para ele, é importante atentar para o ato adicional à constituição que entrou em vigor em 1834. Este, criando as assembleias provinciais, deu o direito ao Estado de legislar e organizar todo o ensino. As províncias, sem recursos humanos e econômicos, não puderam levar a bom termo nem quantitativa nem qualitativamente, o ensino primário e o médio.

No período imperial, apesar das várias propostas e cursos, não criou-se universidades no Brasil. Para Oliven (2002), isso talvez se deva ao alto conceito da universidade de Coimbra, o que dificultava a sua substituição por uma instituição do jovem país. Assim, os novos cursos superiores da orientação profissional que se foram estabelecendo no território brasileiro eram vistos como substitutos à universidade.

Na verdade, a não efetivação era indiferente para às elites da época, segundo Freire (1993) no período que vai de 1534 a 1850, precisava-se, tão somente, organizar e manter uma instrução superior, que poderia ser dada por cursos isolados, para uma elite que se encarregaria da burocracia do Estado, com o fim de perpetuar seus interesses e cujo diploma indicava a “supremacia” social, política e econômica.

Em suma podemos afirmar que as medidas educacionais do Brasil Império procuraram garantir a continuidade da tradição aristocrática típica do período colonial e, com isso, manter seu caráter elitista e excludente. As reformas empreendidas apenas aperfeiçoaram aquilo que já existia sem alterar sua estrutura, sem abolir os mecanismos de exclusão que impediam um acesso maior ao nível superior de ensino. Também não superaram o elitismo e o isolamento que marcavam tais cursos. Ou seja, as reformas do Brasil Império não foram capazes de instaurar concreta e abstratamente a universidade em nosso país.

2.3. Ensino superior na Primeira república: o embrião universitário surgido sob mudanças artificiais

O final do século XIX presencia eventos relevantes para a nação brasileira: troca de regime político, a abolição da escravatura, a introdução de mão-de-obra livre, a política imigratória e o primeiro surto industrial (MOROSINI, 2005). De acordo com Ghiraldelli Junior (2008), os grupos que estiveram com os militares na idealização e construção do novo regime vieram de setores sociais urbanos que privilegiavam as carreiras de trabalho mais intelectualizadas. Associado a isso e ao clima de inovação política, surgiu a motivação para que nossos intelectuais viessem a discutir a necessidade de ampliação de escolas.

Em tal contexto, a influência positivista se intensificou. Os setores médios fortalecidos, principalmente os militares, aliados à burguesia cafeeira, desencadearam uma postura descentralizadora, o que se reflete também na educação superior (MOROSINI, 2005). Oliven (2002), avalia que, embora houvesse um ambiente a favor da educação, a influência do ideário positivista na república instaurada foi um fator que contribuiu para o atraso na criação de universidades no Brasil. Segundo a autora, os líderes políticos da primeira república viam a universidade como instituição medieval e adaptada às necessidades do velho continente, uma organização ultrapassada e anacrônica para as necessidades do novo mundo.

Com isso, a primeira universidade brasileira foi criada somente em 1920, data próxima das comemorações do centenário da independência (1922). Resultado do decreto nº 14.343, a universidade do Rio de Janeiro reunia, administrativamente, faculdades profissionais pré-

existentes, mais direcionadas ao ensino do que à pesquisa, elitista, conservando a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades (OLIVEN, 2002).

Era assim dividido o cenário da educação naquele momento: de um lado, instituições católicas, empenhadas em oferecer uma alternativa confessional ao ensino público, e, de outra, iniciativas de elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Entre 1889 e 1918, foram criadas no Brasil cinquenta e seis novas escolas superiores, a grande maioria privada. Apesar da expansão, a primeira república apresentou índices muito baixos de matrículas em ensino superior. Estima-se que, somente 0,05% da população total do país, estava matriculada nesse nível de ensino (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Nosella (1998) afirma que a resposta para essa reduzida taxa de matrícula estaria no elitismo, presente em toda a estrutura educacional da primeira república. Segundo a autora, o princípio pedagógico que presidiu à organização da educação primária, na primeira metade do século XX, foi dualista, preexistindo uma educação mínima, direcionada aos trabalhadores e outra direcionada a elite da época. Portanto, não é de surpreender que nesse contexto o acesso ao ensino superior fosse reduzido, pois a organização educacional da Primeira República era dual e mantinha seu caráter elitista.

Freire (1993) realça que a constituição republicana não se preocupou diretamente com a educação em geral. Praticamente, apenas sancionou responsabilidades dos estados e da União com os diversos níveis de ensino em todo o país, deixando a cargo descentralizado as suas atribuições nesta área. Nosella (1998) delibera que a política educacional da Primeira República, de um lado, foi vitoriosa porque universalizou no Brasil a ideia de uma rede de ensino primário, público, gratuito e laico, criando um sistema escolar apropriado; de outro lado, porém, criou um sistema insuficiente e insensível às atividades práticas. Destacando essa questão, Morosini (2005, p. 47) afirma que a primeira república foi movida por “reformas consecutivas e desconexas”, onde o sistema educacional continuava a ser orientado pela herança jesuítica, o que na prática significava que a escola brasileira era de conteúdo intelectualista, alienada da realidade e sem vinculação com o mundo do trabalho. Assim os princípios positivistas fizeram-se presentes na legislação e na concepção do mundo, enquanto a grande maioria da população brasileira, continuava fora das decisões políticas e do acesso aos bens culturais (FREIRE, 1993).

A primeira república foi marcada pelas muitas reformas de ensino, conforme destaca Milanesi (1998), a primeira reforma desse período foi empreendida por Benjamin Constant. Esse ato foi carregado de interesse dominante a favor das classes alta e média, orientada para a

construção de um currículo de cultura geral. Outra reforma desse período, a que deu grande abertura para a criação de novos cursos superiores, foi a reforma de Rivadavia da Cunha Correa. Segundo Cunha (2000), foram criadas nove escolas, seis das quais na área de medicina, odontologia e farmácia, e apenas uma de direito. Em 1915 foi promulgado o decreto nº 11.530, que se justificou em razão da intenção de reorganizar o ensino secundário e o superior em todo o país. A marca dessa reforma é, a introdução dos exames vestibulares para a seleção dos candidatos ao ensino superior. A última reforma para o ensino secundário e superior da primeira república foi a de 1925, conduzida por João Luís Alves e Rocha Vaz. Essa reforma objetivou um maior controle do Estado sobre o aparelho escolar. Para gerir o ensino, criava-se o departamento nacional de ensino, órgão diretamente ligado e subordinado ao presidente da república.

Essas mudanças não foram suficientes para mudar radicalmente o ensino superior brasileiro, pois, conforme Morosini (2005), ao se fazer um balanço do ensino superior no Brasil, até 1930, onde o curso era o cerne, constata-se que as modificações foram apenas superficiais, embora nesse largo período histórico tenham ocorrido modificações estruturais significativas no regime político, na economia e nas relações sociais.

Tais modificações mesmo que estruturais e expansivas se deram com o intuito de garantir a manutenção das relações de classe entre dominantes e dominados. O caráter superficial das mudanças empreendidas no ensino superior também objetivou a manutenção de uma condição. De fato, como afirma Sguissardi (2004) a Primeira República, assim como o Império, apesar dos muitos projetos e do grande entusiasmo, também não conseguiu efetivar a “ideia de universidade no Brasil”.

2.4. Ensino superior no Estado Getulista: dualidade e o reforço da educação excludente

Até então, grupos de proprietários e homens influentes em Minas Gerais e em São Paulo se alternavam no controle da presidência da República. Esse acordo ruiu em 1930, criando a oportunidade de outros ascenderem ao poder, mas isso não se deu por intermédio das eleições, e sim por meio da Revolução de Outubro de 1930 (JELVEZ, 2012). A partir dessa data passamos a viver um novo estágio, agora com Getúlio Vargas a frente do Estado. Essa fase da nossa história é dividida em três períodos: o primeiro teve Getúlio Vargas como membro importante do governo revolucionário pós-outubro de 1930 (o governo provisório); no segundo, Vargas governou após a promulgação da Constituição de 1934, por fim, no terceiro período,

Vargas exerceu o poder de 1937 até 1945 como ditador, à frente do que chamou de “Estado Novo” (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

De acordo com Piletti (2006), uma das primeiras medidas educacionais da revolução de trinta foi a criação do Ministério da Educação (MEC). No entender do autor, o governo federal procurou, com isso, alcançar três objetivos:

I) ampliar sua faixa de participação no desenvolvimento da educação nacional, marcando dessa forma o termino de um longo período de total – ou quase total – alheamento dos problemas relacionados com a educação popular. II) desenvolver os instrumentos destinados a unificar, disciplinar e proporcionar a articulação e integração aos sistemas isolados estaduais, os quais registravam grande heterogeneidade em relação à organização das diversas modalidades de ensino a seu cargo. III) estabelecer os mecanismos destinados a promover o relacionamento federal com os diversos sistemas, definindo-se assim as formas de intervenção do ministério e de suas relações com as secretarias de educação estaduais e com os próprios estabelecimentos (PILETTI, 2006, p. 45).

Por meio dessa instituição, em 1931, com Francisco Campos, seu primeiro titular, foi aprovado o estatuto das universidades brasileiras, que vigorou até 1961, dentre as principais contribuições do decreto está que: a universidade poderia ser oficial, ou seja, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, isto é, particular, deveria também incluir três dos seguintes cursos: direito, medicina, engenharia, educação, ciências e letras. Essas universidades seriam ligadas, por meio de uma reitoria, mantendo, no entanto, a sua autonomia jurídica (OLIVEN, 2002). A reforma do ensino superior nesse contexto é pautada num conjunto de faculdades que apenas usam o termo universidade de forma aparente, pois mantinha em sua essência o isolamento das instituições de ensino superior.

A revolução de 30 propiciou um clima de muita discussão e de agitação de ideias em todos os campos. O próprio governo, na conferência de educação promovida pela Associação Brasileira de Educação e em suas medidas aplicadas pelo Ministério da Educação, não ouviu os principais anseios dos educadores na formulação de uma política nacional de educação (PILETTI, 2006).

Formado pelo descontentamento em relação as medidas do governo e comprometimento com a renovação da educação nacional, em 1932, é lançado o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” que agregava uma sistematizada concepção pedagógica, indo da filosofia da educação até a formulação didática, passando pela política educacional (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Piletti (2006) destaca os principais pontos defendidos no manifesto;

a) A educação é vista como instrumento essencial de reconstrução da democracia no Brasil, com a integração de todos os grupos sociais. b) A educação deve ser essencialmente pública, obrigatória, gratuita, leiga e sem qualquer segregação de cor, sexo ou tipo de estudos, e desenvolver-se em estreita vinculação com as comunidades. c) A educação deve ser “uma só”, com os vários graus articulados para atender as diversas fases do crescimento humano. Mas, unidade não quer dizer uniformidade; antes, pressupõe multiplicidade. Daí, embora única sobre as bases e os princípios estabelecidos pelo governo federal, a escola deve adaptar-se as características regionais. d) A educação deve ser funcional e ativa e os currículos devem adaptar-se aos interesses naturais do aluno, que são o eixo da escola e o centro da gravidade do problema da educação. e) Todos os professores, mesmo os do ensino primário, devem ter formação universitária (PILETTI, 2006, p. 47).

A desordem normativa se expandia à estrutura da qual se compunha o sistema educacional no país. Segundo Piletti (2006), a inexistência de uma universidade funcional colocava o Brasil numa situação de inferioridade em relação aos outros países da América Latina. Em países como México e o Peru, por exemplo, já havia um sistema organizado de ensino superior.

Foi após o advento da revolução de 1930, com seus ares modernizantes, que tomaram corpo dois projetos assemelhados nos seus propósitos de ruptura com a estrutura desintegrada e o espírito liberal-progressista: o da Universidade de São Paulo (1934) – e o da Universidade do Distrito Federal (1935), que foram de fato as primeiras universidades a funcionar no Brasil, já que a universidade do Rio de Janeiro, criada em 7 de setembro de 1920, não teve existência mais que nominal (OLIVEN, 2002; SGUISSARDI, 2004).

A constituição de 1934 estabeleceu alguns pontos importantes sobre a educação: a educação como direito de todos; a obrigatoriedade da escola primária integral; a gratuidade do ensino primário; a assistência estudantil, etc. (OLIVEN, 2002). Além disso, fixou para a União a exclusividade de traçar diretrizes da educação nacional e o Plano Nacional de Educação; criou o Conselho Nacional de Educação e determinou um mínimo para aplicação de impostos em educação (JELVEZ, 2005).

Na opinião de Piletti (2006), as medidas educacionais presentes na constituição se, por um lado, constituíram o início da construção de um sistema nacional de educação, por outro lado assinalaram uma profunda centralização das competências. A autonomia dos estados e dos diversos sistemas educacionais foi limitada; quase tudo passou a depender da autoridade superior; multiplicaram-se os órgãos, as leis, os regulamentos, as portarias etc., assim as ações educacionais tornaram-se mais burocráticas e rígidas, tal ênfase em aspectos legais, normativos, burocrático.

A criação das normas constitucionais para a educação trouxe à expansão desse campo, segundo Jacob (1997), essa fase é marcada por uma relativa abertura dos canais de acesso ao

ensino superior, com o aumento de cursos, que proporcionou o crescimento do número de estudantes oriundos das camadas médias.

Esse misto de conservadorismo e relativa abertura do acesso ao ensino superior, expressa o caráter dual da reforma do ensino superior da época. Morosini (2005), citando Fávero, afirma que esta reforma do ensino superior refletiu as ambiguidades do momento histórico. O autor ressalta, porém, que é inegável seu mérito de abrir perspectivas para as universidades.

Com a Constituição de 1937, Vargas tornou-se a “autoridade suprema do Estado, que coordena os órgãos representativos de grau superiores, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país” (art. 73). Visando a um controle ditatorial sobre a sociedade, a carta de 1937 introduziu modificações: atribuiu ao presidente a competência para dissolver o congresso, expelir decretos-leis e nomear interventores para os estados; extinguiu os partidos políticos; aboliu a liberdade de imprensa e instituiu a censura previa; estabeleceu a pena de morte; prorrogou o mandato presidencial (PILETTI, 2006).

No campo da política educacional, o “Estado Novo” pode ser apresentado com a criação uma legislação dada pela constituição de 1937, e por uma série de decretos-leis definidas pelo Ministro da Educação, Gustavo Capanema, estas leis representaram a aplicação na educação de toda a essência autoritária e elitista que caracterizou essa fase do governo (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

De acordo com Ghiraldelli Junior (2008), ao contrário da Carta de 1934, produzida por uma Assembleia Nacional Constituinte eleita pelo povo, a Lei Maior de 1937 foi imposta ao país como ordenamento legal do “Estado Novo”. Quanto à educação, a Carta de 1937 inverteu as tendências democratizantes da Carta de 1934. O autor compara trechos dos textos legais afim de destacar os impactos desse momento histórico na educação.

Quadro 1 - Comparação entres os artigos 149, da Constituição de 1934, e o 125, da Constituição de 1937

Constituição federal de 1934	Constituição federal de 1937
“Artigo 149 — A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e estrangeiros domiciliados no país”	“Artigo 125 — A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução de suprir as deficiências e lacunas da educação particular”.

Fonte: Ghiraldelli Junior (2008), adaptação

Pode-se observar pelo Quadro 1, acima, que Estado Novo praticamente abriu mão de sua responsabilidade para com educação pública por meio de sua legislação máxima, assumindo apenas um papel subsidiário em relação ao ensino, deixando assim esse papel as instituições particulares. O ordenamento democratizante alcançado em 1934, quando a letra da lei determinou a educação como direito de todos e obrigação dos poderes públicos, foi substituído por um texto que desobrigou o Estado de manter e expandir o ensino público.

Também a gratuidade do ensino, conseguida na Carta de 1934, ficou maculada na Constituição de 1937:

Quadro 2 - Comparação entres os artigos 150, da Constituição de 1934, e o 130, da Constituição de 1937

Constituição federal de 1934	Constituição federal de 1937
<p>“Artigo 150 — parágrafo único — a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensiva aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível (...)”</p>	<p>“Artigo 130 — O ensino-primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar, escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”.</p>

Fonte: Ghiraldelli Junior (2008), adaptação

Conforme descrito no Quadro 2, acima, com o artigo 130, o Estado Novo forneceu indícios de não desejar aplicar os recursos públicos provindos dos impostos para a democratização das oportunidades de educação para a população. Pelo contrário, deixou transparecer a intenção seguinte: os mais ricos, diretamente, deveriam financiar a educação dos mais pobres. Institucionalizou-se, assim, a escola pública paga e o donativo obrigatório por meio do caixa escolar. Deixar por conta dos mais ricos a educação dos mais pobres, sem a mediação de determinação do Estado, equivaleu a simplesmente não se propor a qualquer defesa da educação popular geral (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Como observado, a constituição de 1937 não estava interessada em determinar ao Estado tarefas no sentido de fornecer à população uma educação geral por meio de uma rede de ensino público e gratuito. A intenção da Carta era manter um explícito dualismo educacional: os ricos proveriam seus estudos através do sistema público ou particular e os pobres deveriam ter como destino as escolas profissionais, assim, a letra da lei definia, por antecipação ao processo escolar por qual passaria cada indivíduo, o desejo de criar “elites condutoras” a partir de um dado setor privilegiado economicamente. O texto constitucional reconheceu e cristalizou a divisão entre pobres e ricos e, oficialmente, extinguiu a igualdade formal entre cidadãos, o que seria a lógica do Estado liberal (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

De acordo com Ghiraldelli Junior (2008), além das leis estabelecidas na carta, as omissões da constituição de 1937 diziam muito do espírito da época. Enquanto a Constituição de 1934 determinou à União e aos municípios a aplicação de no mínimo 10% e aos Estados e ao Distrito Federal a aplicação de nunca menos de 20% da renda dos impostos no sistema educativo, a Carta de 1937 não legislou sobre dotação orçamentária para a educação. Enquanto a Carta de 1934 exigiu concurso público para o magistério oficial, a Constituição de 1937 desconsiderou tal questão.

Durante o “Estado Novo”, muitas medidas foram tomadas no sentido de cumprir o papel elitista da nova Constituição, porém algumas outras foram desenvolvidas no sentido de ultrapassar, em parte, a Carta Magna instaurada com a ditadura, guiadas principalmente pelo viés populista de Vargas. Isso se fez entre as regras e as práticas das Leis Orgânicas do Ensino. Tal ordenamento legal constituiu-se numa série de decretos-leis que começaram a ser emitidos durante o “Estado Novo” e se completaram após o seu término. Basicamente, as leis orgânicas, consubstanciaram-se em seis decretos-leis que ordenavam o ensino primário, secundário, industrial, comercial, normal e agrícola (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

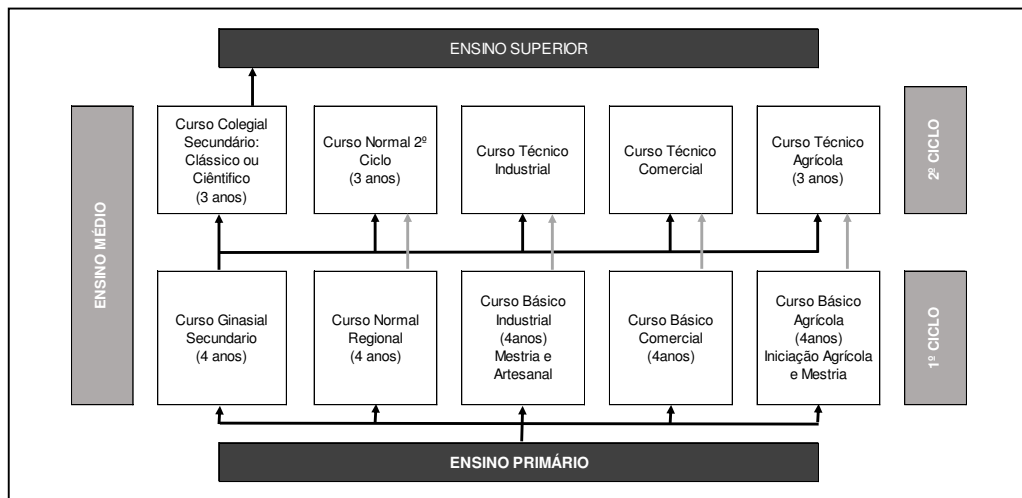


Figura 1 - Estrutura de ensino implantado no Estado Novo, leis orgânicas - Brasil - 1942 - 1946
Fonte: Ney (2008)

Como observado na Figura 1, acima, a estrutura implantada para a educação por meio das Leis orgânicas fica caracterizada pela política de dualidade entre a escola para a elite e a escola de natureza profissional para “os menos” favorecidos, ficando o acesso ao ensino superior restrito a quem fazia o ensino ginásial. O curso normal e básico, oferecidos às famílias de baixa renda, só dava direito ao acesso a cursos de filosofia e técnicos. Em resumo, não havia o reconhecimento da igualdade das opções de cursos do 2º ciclo (NEY, 2008).

Embora as leis orgânicas criassem condições para a expansão de todo o ensino básico e técnico no país, essas medidas acabaram por acentuar o caráter elitista da educação brasileira, visto que não estabelecia outra formação final aos mais pobres que não fosse o ensino profissional. Essa estrutura imposta transformou-se em uma tendência no decorrer das décadas, o que marcou muito a história da educação brasileira.

2.5. Ensino superior no Período Democrático: direção democrática moldada pelo Estado

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo foi tomado pelas ideias democráticas, com isso aumentaram as pressões para a redemocratização do país. Em outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto em um golpe militar liderado pelo general Góes Monteiro. No entanto, a trajetória política de Getúlio Vargas ainda teria mais um capítulo. Depois de exercer o poder como chefe do governo provisório (1930-1934), presidente eleito pelo Congresso (1934-1937) e ditador (1937-1945), faltava vê-lo como presidente eleito pelo povo. A abertura democrática do pós-guerra levou ao poder o general Eurico Gaspar Dutra, eleito pelo voto popular. Em 1946, é promulgada uma nova Constituição, em substituição à de 1937, que normatizava o Estado autoritário. Depois de quinze anos, tínhamos eleições diretas em todos os níveis, de vereador a presidente da República. Em 1950, são feitas novas eleições e o candidato Getúlio Vargas é eleito presidente da República (NEY, 2008).

De acordo com Morosini (2005), após 1945, as legislações universitárias são refletoras da democratização política e situação econômica vigente na nação brasileira. Tal conjuntura, em nível educacional, propiciou uma mudança nos canais de ascensão social. Até a década de 1950, a ascensão ocorria por meio da abertura de um negócio. Após esta data, abrem-se canais no topo das burocracias públicas e privadas, onde diplomas escolares passam a constituir critério para a posse do cargo. Assim, os cursos superiores passam a ser buscados como estratégia de ascensão social.

Segundo Piletti (2006), a constituição de 1946 também seguiu a tendência de restabelecimento do regime democrático no país, mesmo bastante conservador em seu capítulo sobre a educação, reintroduziu alguns princípios que haviam sido suprimidos pela carta ditatorial de 1937, entre esses princípios reintegrados está o seguinte: “ a educação como direito de todos, a escola primária obrigatória, a assistência aos estudantes e a gratuidade do ensino oficial para todos ao nível primário, aos níveis ulteriores, para quantos provassem falta ou insuficiência dos meios” (PILETTI, 2006, P. 54).

Porém esse período apresentava um quadro político conturbado, após anos de regime ditatorial e a recente tomada do Estado por um golpe militar, há nesse cenário uma luta nos bastidores políticos com a criação de partidos e articulações que lutavam para dirigir a cena política do país (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Nessa conjuntura tramitou no Congresso Nacional a tentativa de formulação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Após a promulgação da constituição formou-se a comissão, para a elaboração de um projeto para a LDB. A comissão foi instalada em 1947 e remeteu o projeto ao Congresso em 1948 (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

O projeto foi remetido ao Congresso e arquivado em 1949. Após anos de tentativa de retomada, em 1957 reiniciou-se a discussão sobre o projeto e em 1958 a comissão de educação e cultura recebeu um súbito substitutivo, que alterava substancialmente todo o projeto original. Tratou-se do “substitutivo Lacerda”, de autoria do deputado Carlos Lacerda. O “substitutivo Lacerda” trazia para dentro da legislação os interesses dos proprietários do ensino privado (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Diante do substitutivo Lacerda, os defensores da educação pública gratuita sentiram que a aprovação de uma peça excessivamente privatista seria uma ameaça à escola, escola esta que vários grupos, viam como um patrimônio necessário para as demandas sociais do país na época (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Partindo desse descontentamento, em 1959 veio a público o “Manifesto dos Educadores Mais Uma Vez Convocados” que, invocando as ideias do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” de 1932, centralizou e organizou a campanha. O “Manifesto de 1959” foi redigido por Fernando de Azevedo. Educadores e intelectuais liberais, liberais-progressistas, socialistas, comunistas, nacionalistas etc. deram sustentação ao documento (NEY, 2008).

Em 1961, após um período de 14 anos de tramitação no congresso nacional, foi enfim promulgada a lei nº 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Apesar de o projeto receber mais de 200 emendas no Senado e veto de 25 artigos pelo presidente, afastando-o, em parte, do estabelecido no “substitutivo Lacerda”, muitos consideraram a aprovação do projeto uma derrota popular das forças democráticas e populares (NEY, 2008).

Para Oliven (2002), a LDB reforçou o modelo tradicional de instituições de ensino superior vigente no país. Em termos organizacionais, as faculdades isoladas e a universidade composta por simples aglomerado de escolas profissionais; além disso, manteve maior preocupação como ensino, sem focalizar o desenvolvimento da pesquisa. Ao conceder expressiva autoridade ao Conselho Federal de Educação (CFE), com poder para autorizar e

fiscalizar novos cursos de graduação e deliberar sobre o currículo mínimo de cada curso superior, a nova lei fortaleceu a centralização do sistema de educação superior.

[...]A autonomia obtida pelas universidades foi limitada pelas atribuições do CFE, cujos membros eram nomeados pelo Presidente da República. O CFE tinha um poder controlador muito grande, pois, decidia sobre o funcionamento das instituições de ensino superior, públicas ou privadas e sobre o reconhecimento das universidades, podendo, inclusive, nestas intervir, além de ser responsável pela indicação das disciplinas obrigatórias do ensino médio, a duração e o currículo mínimo dos cursos superiores que visassem a obtenção de “diploma capaz de assegurar privilégios para o exercício da profissão liberal” (JACOB, 1997, p. 83).

Como pode-se observar na Figura 2, abaixo, apesar dos problemas apresentados, a LDB representou, em parte, o espírito democrático da época, alterando a estruturação do ensino e praticamente transformou o primeiro ciclo do ensino médio em uma formação propedêutica única sem preocupação de formação profissional como ocorrera na estrutura do período anterior. Destaca-se que aqueles que precisavam trabalhar tinham a opção do aperfeiçoamento profissional (NEY, 2008).

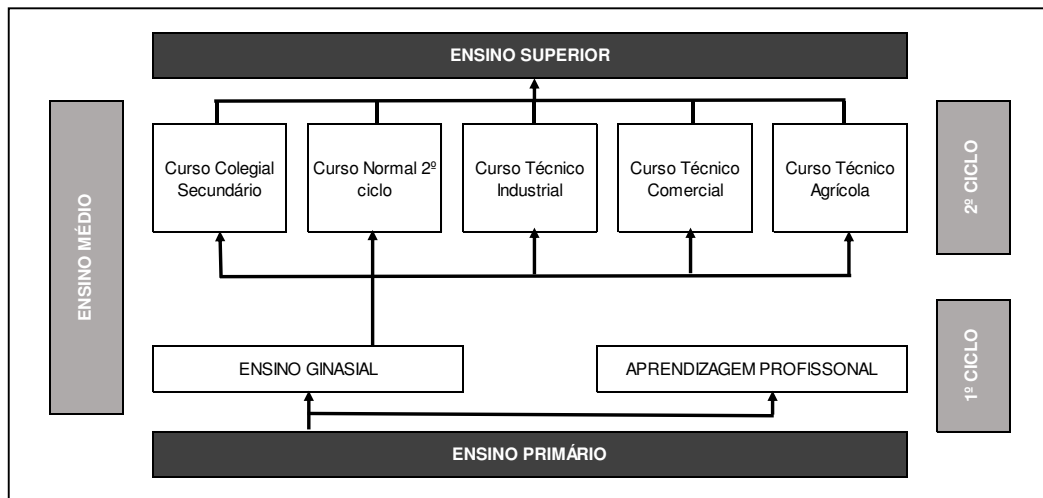


Figura 2 - Estrutura do ensino implantado pela LDB e leis correlatas - Brasil - 1961

Fonte: Ney (2008)

A saída de qualquer alternativa do 2º ciclo do ensino médio passara a permitir acesso ao ensino superior. Efetivamente, passávamos a ter igualdade e o reconhecimento de estudos para o 2º ciclo do ensino médio. Reduziu-se a dualidade entre as classes sociais e econômicas.

2.6. Ensino superior no Regime militar: a educação num contexto de repressão e ajuste ao capitalismo internacional

De acordo com Ghiraldelli Junior (2008), Ao longo de duas décadas o regime militar foi pautado, em termos educacionais, pela repressão, privatização do ensino, exclusão de boa parcela dos setores mais pobres do ensino elementar de boa qualidade, institucionalização do ensino profissionalizante na rede pública, divulgação de uma pedagogia calcada mais em técnicas do que em propósitos como fins abertos e discutíveis e, tentativas variadas de desmobilização do magistério através de abundante e confusa legislação educacional.

Piletti (2006), analisa as consequências nocivas do período militar para a educação:

A partir de 1964, a educação brasileira, da mesma forma que os outros setores da vida nacional, passou a ser vítima do autoritarismo que se instalou no país. Reformas foram efetuadas em todos os níveis de ensino, impostas de cima para baixo, sem a participação dos maiores interessados – alunos, professores e outros setores da sociedade. Os resultados são o que vemos em quase todas as nossas escolas: elevados índices de repetência e evasão escolar, escolas com deficiência de recursos materiais e humano, professores pessimamente remunerados e sem motivação para trabalhar, elevadas taxas de analfabetismo (PILETTI, 2006, p.64).

Segundo Morosini (2005, p. 76) “Com a instauração do regime militar, as discussões universitárias de cunho político cederam lugar às de cunho técnico: Plano Atcon, acordos MEC-Usaid e relatório Meira Mattos”. Além disso, conforme Jacob (1997), com o golpe de 1964, novamente o Estado interventor voltou a agir nas universidades públicas, desta vez com mais força do que na época da ditadura de Vargas, com a invasão de tropas militares nas universidades, demissão e prisão de professores e estudantes, apreensão de livros, destituição de reitores e nomeação de reitores interventores. O poder controlador do CFE foi bastante utilizado para fortalecer a Política Educacional autoritária do período.

Com a alegação de restaurar a ordem, perturbada pelo movimento estudantil surgido desde 1964, o governo militar criou em 1968 uma comissão para reforma no ensino superior, denominada Grupos de Trabalho para Reforma Universitária (GTRU) que num curto prazo emitiu um relatório o qual foi logo aprovado pelo congresso e decretado pelo governo sob o número 5.540, de 28 de novembro de 1968 - Lei da Reforma Universitária (PILETTI, 2006).

As principais inovações introduzidas pela Reforma Universitária foram: a extinção da cátedra e a sua substituição pelo departamento e a concomitante instituição da carreira universitária aberta; o abandono do modelo da Faculdade e de Filosofia e a organização da Universidade em unidades, isto é, em institutos (dedicados à pesquisa e ao ensino básico) e

faculdades e escolas (destinadas à formação profissional); currículos flexíveis, cursos parcelados, semestrais, com a introdução do sistema de créditos; a introdução de exames vestibulares unificados e dos ciclos básicos, comuns a estudantes de diversos cursos; a instituição regular dos cursos de pós-graduação (de mestrado e doutorados), bem como de cursos de curta duração (PILETTI, 2006).

Morosini (2005), afirma que a articulação entre política socioeconômica e educacional fica evidente na exposição de motivos da Lei, ao declarar ser uma das suas principais metas a racionalização das atividades universitárias, de forma a dar-lhes maior eficiência e produtividade, características das atividades empresariais. Na reforma universitária de 1968 domina o conteúdo técnico em vez do político. Mesmo assim foi uma reforma profunda, pois ela legislava para a educação com base nas universidades, instituindo a ampliação de suas funções para o ensino, pesquisa e extensão, e criando os departamentos aliados a um complexo sistema organizacional, caracterizado, de um lado, pelo sistema administrativo e, do outro, pelo acadêmico. Tal organização tinha como finalidade a formação do capital humano mais produtivo.

Como ressalta Sguissardi (2004), as novas forças no poder, com o golpe de Estado de 1964, não iriam promover uma mudança radical nas tendências modernizantes da educação superior que vinham marcando a política de educação superior durante os governos nacional-reformistas. O que mudava era o sentido histórico e a forma de interação com organismos internacionais que iriam determinar os fins da modernização,

Liquidado o populismo, perder-se-ia seu vínculo com o desenvolvimento de um certo capitalismo “autônomo”. Agora, a educação superior, modernizada, seria um instrumento a mais a contribuir para a consolidação do projeto de desenvolvimento “associado e dependente” dos centros hegemônicos do capitalismo internacional. A “racionalidade e a eficiência” defendidas ao final do regime anterior e, então, por diversas consultorias, comissões e grupos de trabalho (Relatórios Atcon, da Eapes/MEC-Usaid e do GT da Reforma Universitária), além dos Decretos nº 53/1966 e 252/1967, iriam constituir o conteúdo essencial da Lei nº 5.540/1968 e ajudar a prover a segurança do novo modelo de crescimento (SGUISSARDI, 2004, p. 98).

Assim, de acordo com Piletti (2006), tal reforma foi imposta por pressão internacional, pela demanda interna de crescimento econômico e em defesa da modernização do setor educacional do país compreendidas no conceito de capital humano. É nessa direção que os membros do GTRU recomendavam em seu relatório as áreas tidas como prioritárias, nas quais se deveriam formar pessoas como capital humano para responder ao mercado de trabalho, e dessa forma “ao concentrar o aumento de vagas em carreiras prioritárias para o desenvolvimento econômico e social [...] professores de nível médio, medicina e outras

profissões de saúde, engenharia e outras profissões da área tecnológica, técnicos intermediários” (PILETTI, 2006, p. 68).

A tentativa de modernizar e dar mais produtividade ao ensino superior veio acompanhada pela expansão do ensino no setor privado, que se deu por meio da implantação de faculdades isoladas que se multiplicaram em cidades do interior e se expandiram na periferia dos grandes centros urbanos, oferecendo cursos de graduação sem levar em conta o padrão acadêmico. Essa expansão do sistema ocorreu com a aquiescência do governo e, no ano de 1980, mais da metade dos alunos do ensino superior estavam matriculados em estabelecimentos isolados de ensino superior, sendo 86% em faculdades privadas (CUNHA, 2007).

[...] no ano de 1981, o Brasil contava com 65 universidades, sete delas com mais de 20.000 alunos. Nesse mesmo ano, o número de estabelecimentos isolados de ensino superior excedia a oitocentos, duzentos e cinquenta dos quais com menos de 300 alunos. As novas faculdades isoladas não eram lócus de atividades de pesquisa, dedicando-se, exclusivamente, ao ensino (PILETTI, 2006, p. 66).

Nesse sentido, seguiu-se a fórmula populista e dual de expansão quantitativa sem qualidade. Para Nosella (1998), o populismo no campo educacional, democratizou a clientela escolar, mas rebaixou a qualidade, ensinou ao povo o caminho da escola, porém não lhes deram uma verdadeira educação. “A política educacional dos governos militares permitiu a criação dos Departamentos Universitários e, sobretudo, a criação de uma “Universidade Aberta” que preservava fechadas as poucas e boas Universidades Públicas e escancarava outras instituições de categoria inferior para a massa estudantil” (NOSELLA, 1998, p. 44).

2.7. Ensino superior na constituinte de 88 e período FHC: ideário neoliberal na educação

Instalada em 1º de fevereiro de 1987, a assembleia nacional constituinte, formada para discutir os rumos da nova constituição, provocou intensa articulação de entidades representativas dos diversos setores sociais, todas interessadas em fazer prevalecer suas propostas no novo texto constitucional. As “emendas populares” alcançaram milhões de assinaturas, numa tentativa de fazer com que o povo passasse a influir diretamente sobre os trabalhos constituintes (PILETTI, 2006).

No campo educacional também foram intensos debates. Mais uma vez colocaram-se em lados opostos os privatistas e os defensores da escola pública e gratuita para todos, em todos os níveis. Estes últimos, em resposta ativa, divulgaram em 2 de abril de 1987 o manifesto a

nação, que defendia maior expansão, democratização e investimentos na educação pública (PILETTI, 2006).

Em 5 de outubro de 1988, vinte meses após o início dos trabalhos, foi promulgada a nova constituição. Ela incluiu parcialmente os princípios propostos pelos defensores da escola pública, mostrando a força dessa mobilização (PILETTI, 2006). Para Figueiredo (1988), a Constituição brasileira de 1988 se constitui em uma das avançadas do mundo em matéria de consagração e proteção dos direitos sociais, dentre os quais o direito à educação.

[...] é a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base de prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana (SILVA, 1992, p. 93).

A respeito especificamente da educação superior, essa é tratada na constituição de 1988, de forma indireta, em quatro artigos (207; 208, inciso V; 213; art. 2º; 218, art. 3º) que por si só não revelam por si só a complexidade decorrente deste nível de ensino embora, por traços gerais, definam seu caráter progressivo (RANIERI, 2000).

Nesse sentido, a constituição federal de 1988 peca pela falta de abrangência no tratamento desse nível de ensino, visto que “à exceção do artigo 207, de caráter instrumental, as demais previsões apenas tangenciam os temas do dever do Estado, do acesso, da oferta e do financiamento” da educação superior. ” (RANIERI, 2000, p.34).

Quanto ao direito a educação superior, é tratado em base do artigo 3º, que rege o princípio fundamental e deveres do Estado e também no artigo 205 que reafirma a educação como sendo direito de todos e dever do Estado. Estes traçam os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Conforme Ranieri (2000), tais princípios não admitem interpretação restritiva desdobrando-se numa série de direitos, garantias e deveres que deles decorrem, entre eles o direito a educação superior.

Para dar efeito a esse direito, a constituição federal, no artigo 208, assegura o padrão de qualidade, bem como o acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, seguindo a capacidade de cada um, além de franquear a atividade à iniciativa privada, dentro dos limites fixados na lei (RANIERI, 2000). A valer, a coexistência de público e privado bem como iniciativas de autonomia e regulamentação destes serviços é destacado também em outros artigos da constituição como o 206 e o 207, que tratam a respeito da autonomia universitária e direito e deveres de seus funcionários (SCHWARTZMAN, 1988).

A constituição federal é omissa quanto aos estabelecimentos isolados de ensino superior, que, no entanto, concentram o maior número de matrículas do ensino superior no país. A suposição é de que estes estabelecimentos não gozam da mesma autonomia que as universidades (pois são mantidas de acordo com o regime das mantedoras) e por isso necessitam de um regime mais estrito de supervisão (SCHWARTZMAN, 1988).

Quanto ao financiamento, foram estabelecidos os índices mínimos da receita a ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino pela União e pelos estados, distrito federal e municípios, conforme o artigo 212, foram fixados em 18% e 25% respectivamente. No caso da União, portanto, o índice ficou 5% acima daquele reivindicado pelo fórum da educação na constituinte, que foi de 13% (PILETTI, 2006).

Contrariamente à proposta do fórum, porém, as verbas públicas não foram destinadas exclusivamente as instituições públicas: conforme o artigo 213, os recursos públicos poderão ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, desde que comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes em educação, e destinem seu patrimônio a outra escola ou ao poder público, em caso de encerramento de suas atividades (PILETTI, 2006).

Quanto a garantia de acesso à educação superior, a constituição diz que cabe ao Estado garantir o acesso à educação superior aberto a todos em plena igualdade. Contudo, o exercício do direito está condicionado ao mérito, à capacidade individual de cada um. Portanto o Estado deve viabilizar a participação igualitária no processo seletivo embora o acesso individual esteja vinculado a capacidade de cada um conforme dispõe o artigo 208, inciso V, da constituição Federal (CF, 1988).

Quanto ao investimento em pesquisa, o artigo 213, diz que o Estado deve destinar recursos públicos à pesquisa para instituições educacionais isso tem como objetivo o incentivo a pesquisa e à extensão, independentemente de qual entidade as esteja desenvolvendo. No capítulo IV, é revelado o intuito do investimento “o Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocuparem meios e condições especiais de trabalho” (RANIERI, 2000, p. 39).

Em suma, a então nova Constituição, mostrou avanços no campo da educação, porém não deixou de favorecer velhos hábitos que desgostaram os que queriam uma maior proteção ao ensino público, gratuito e obrigatório fornecido pelo Estado, por conter uma série de mecanismos de carreamento de verbas públicas para o ensino privado e por ser incompleta frente a complexidade do sistema educacional. A lei maior de 88 não podia por ela mesma, legislar no campo mais detalhado da educação. Para tal, a própria determinou que se elaborasse

uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, esta foi promulgada com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) (GHIRALDELLI JUNIOR, 2008).

Silva Junior e Sguissardi (2001, p. 28) definem a LBD como uma espécie de plataforma legal, para o então novo governo, ” dar guarida à uma série ações de reforma que se fundamentavam em princípios defendidos tanto por organismos supranacionais, como o Banco Mundial, quanto por analistas e mentores nacionais da modernização do sistema de educação superior do país. ”

De acordo com Cunha (2003), desde o início do seu primeiro mandato, FHC deixou claro qual seria sua posição frente a educação. Junto com uma equipe coordenada pelo economista Paulo Renato Souza, nomeado ministro da educação, montou metas prioritárias para a educação onde deu destaque para seu papel econômico baseado em um estilo de desenvolvimento marcado pelo dinamismo do progresso científico e tecnológico. A reforma educacional seria parte do conjunto da reforma do Estado, necessária para um maior efficientismo. Nas palavras de Leher (1999):

O ministério Mundial da Educação” dos países periféricos. No cerne da ideologia da globalização, as diretrizes do Banco Mundial consideram apenas a dimensão estritamente instrumental da educação face à nova dinâmica do capital, numa perspectiva estritamente economista, “...contribuindo para a hipertrofia da crença no determinismo tecnológico, com significativas consequências desmobilizadoras (LEHER, 1999, p. 20).

O governo de Fernando Henrique Cardoso levou avante o processo de modernização conservadora (racionalidade administrativa e eficácia quantitativa) iniciado pelo governo de Collor de Mello (1990-1992) e de Itamar Franco (1992-1994). Ocorreram medidas de ajustes estruturais e fiscais, bem como reformas orientadas para o mercado, visando à integração do Brasil à economia mundial, ao mesmo tempo em que se enfatizava o novo papel atribuído ao mercado para alocação dos recursos, se diminuía as funções do Estado como provedor dos serviços (FERREIRA, 2012).

Os preceitos da reforma do Estado evidenciam sua articulação com as diretrizes dos organismos multilaterais – em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)/Banco Mundial – que propõem que países como o Brasil busquem o equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.; privatização

dos serviços públicos, entre esses destacando-se o serviços educacionais, de ciência e pesquisa, de cultura e de saúde (HERMIDA, 2012).

Na apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), diz-se que a crise vivida pelo país nas décadas antecedentes confunde-se com a crise do Estado. O Estado, ao ampliar sua participação no setor produtivo, teria se desviado de suas funções básicas, com gradual deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e aumento da inflação. A reforma do Estado seria imprescindível para consolidar a estabilização, assegurar o crescimento da economia e promover a correção das desigualdades sociais (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

A reforma do Estado, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano, ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma torna-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional, voltado para o atendimento dos cidadãos. (BRESSER PEREIRA, 1996 APUD SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 29)

Assim, a chamada modernização ou o aumento de eficiência da administração pública será, para o ministro da reforma do Estado, resultado de um complexo projeto de reforma, que vise a um só tempo o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e a descentralização da administração pública.

Nos textos oficiais é possível auferir três dimensões da crise diagnosticada (crise fiscal, administrativa e de aparelho do Estado) conforme destacam Silva Junior e Sguissardi (2001):

Por crise do Estado, o então ministro se referia ao modo de intervenção do Estado na crise fiscal, administrativa e de aparelho do estado que fundamentavam a ingerência, segundo ele, que propiciaram a crise econômica que o país vinha passando pelos últimos quinze anos. Por crise fiscal, entendia a perda de crédito público e a poupança pública negativa. Por crise administrativa, a referência era o esgotamento do modelo de exportações. E finalmente, por crise do aparelho do Estado, o ministro entendia a ocorrência de clientelismo, da profissionalização insuficiente, para ele seria premissa do Estado moderno ter administrativamente um núcleo burocrático voltado para consecução das funções exclusivas do Estado, e um setor de serviços sociais e de obras de infraestrutura, ambos voltados para uma maior efetividade e eficiência (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 29).

As medidas que conduziriam a reforma do aparelho do Estado seriam: I) tornar a administração pública mais flexível e eficiente; II) reduzir seus custos; III) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e IV) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais

seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Dentro das medidas é notória a referência às qualidades do setor privado, ao que a eficiência, agilidade, etc. dos serviços do Estado deveriam ser semelhantes às desse setor. Para chegar a esse nível o então ministro propôs a adoção de uma forma de organização administrativa mais flexível e menos burocrática. Abriu-se também um debate acerca da necessidade de reforma constitucional para dar maior flexibilização na administração e mudança do sistema de previdência do funcionalismo. Pretendia-se, com isso, passar de uma administração pública formal, fundada em princípios racionais burocráticos e contraposta ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo (CUNHA, 2003).

As propostas da reforma atingiam também a educação superior, nesse seguimento estão os objetivos estabelecidos no plano diretor para serviços não exclusivos do Estado. No conteúdo dessa proposta estava a transformação das fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que teriam autorização específica do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Como organizações sociais, as IFES deviam submeter-se a três tipos de controle: estadual, comunitário e do mercado. O último, porque caberia ao mercado velar pela eficiência e qualidade dos serviços prestados, bem como oferecer um financiamento complementar ao oferecido pelo Estado (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Para atingir os objetivos da reforma no contexto dos serviços não exclusivos do Estado, a estratégia de transição constituía-se de três dimensões: I) instituição legal - os contratos passariam a ser em regime CLT com maior flexibilização de estabilidade e maior poder de exoneração, e tratamento específico para questões de aposentadorias e pensões, etc.; II) cultural - passagem de uma cultura burocrática para uma gerencial; III) modernizadora - introdução da administração gerencial baseando-se na administração burocrática (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

No entender de Cunha (2003), a proposta de governo de FHC para a educação superior destacou-se pela preponderância do papel econômico a ela atribuído, como a,

Base do novo estilo de desenvolvimento', cujo dinamismo e sustentação provém de fora dela mesma – do progresso científico e tecnológico. [...] Afirmava a necessidade de se estabelecer uma “verdadeira parceria” entre o setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico. [...] A política para o ensino superior deveria promover uma “revolução administrativa”: o objetivo seria administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando

a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho (CUNHA, 2003, p. 39).

Agindo em ressonância com os preceitos de efficientismo, os mentores da modernização do sistema educacional superior do país referiam-se negativamente à rede pública de ensino superior. Diziam que esse nível de ensino deveria ser em parte suprido pela rede privada, que além de possuir meios autossustentáveis de expansão ainda era majoritária em relação à quantidade de alunos e a preparação para o mercado. Assim diziam ser inaceitável que a rede federal consumisse cerca de 70 a 80% do orçamento do Ministério da Educação para atender apenas a 22% dos estudantes de graduação. A prioridade privada representou às universidades públicas uma política de racionalização administrativa onde essas passariam a atender a diversas demandas e aumento de produtividade (HERMIDA, 2012).

A reforma promovida na educação superior caracterizou-se por uma reorganização das universidades que seguiu uma orientação política que se subordinava às regras do mercado mediante a competitividade por autofinanciamento, e por racionalidade técnica que levava as Instituições de Educação Superior (IES) a potencializar os recursos para alcançar maior eficiência e competitividade (OLIVEIRA, 2000). Essa nova lógica passou a exigir das Universidades Federais várias ações, como:

a) definir a natureza/identidade e missão básica que possui no cenário acadêmico; b) definir as reais vocações e potencialidades específicas; c) contribuir decisivamente para o desenvolvimento do Estado e da região em que se insere; d) expandir as vagas, sobretudo no período noturno, sem ampliar o quadro de docentes e técnico administrativos, objetivando aumentar a relação aluno/professor; e) otimizar a utilização das instalações físicas e dos equipamentos, bem como das habilidades docentes; f) diminuir as taxas de reprovação e evasão; g) reduzir os recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas e subsídios; h) flexibilizar o ensino, os cursos, os currículos e os programas de estudo; i) melhorar a qualidade do ensino oferecido; j) adequar os cursos de formação e os serviços às demandas do mercado de trabalho; l) aperfeiçoar mecanismos de avaliação; m) qualificar a gestão, racionalizar o uso de recursos e estimular a produtividade; n) buscar alternativas de financiamento; o) flexibilizar a política de pessoal docente e técnico-administrativo; p) qualificar e titular docentes e servidores; q) integrar pós-graduação/graduação; r) consolidar a pesquisa e os programas de pós-graduação; s) ampliar a produção e capacidade científica instalada; t) desenvolver processos de inovação tecnológica de produção e difusão da ciência e da cultura; u) exercer ampla autonomia (OLIVEIRA, 2000, p. 63).

De modo complementar ao MARE, na questão da Reforma do Estado, mas com uma atuação incisiva no próprio propósito de reestruturação do sistema de educação superior, o MEC se destacou no período FHC pelo implemento de uma série de medidas de ordem legal (LDB, decretos, portarias, envio ao congresso nacional de medidas provisórias, propostas de emendas

constitucionais), além de contingenciar recursos de custeio e capital, desautorizar o preenchimento, via concurso, das vagas de docentes e funcionários das IFES (CARVALHO, 2006).

Para definir a nova estruturação, desenhou-se um projeto político-pedagógico para a educação superior brasileira, consonante com as novas demandas do capital internacional e com as recomendações de organismos multilaterais (CARVALHO, 2012). Em dezembro de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.394, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A sua elaboração foi repleta de articulações políticas que permitem identificar características nas estratégias de ação do Estado para a aprovação das políticas educacionais. Ao invés de buscar incluir dispositivos específicos, o MEC preferiu que o projeto deixasse de tratar dos temas que seriam objeto de projetos de lei específicos, ou o fizesse de modo bastante genérico, permitindo articulações com as medidas que se tomavam. Dessa forma, a LDB ficou famosa por ser uma versão mínima de projeto educativo para a educação nacional (CUNHA, 2003).

Carvalho (2006), analisa que a política adotada para a educação superior durante o período FHC favoreceu o crescimento do setor privado a um ritmo acelerado, em especial após a aprovação da LDB, com este, o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais, ao mesmo tempo que liberalizou a oferta pela iniciativa privada. A autora destaca o seguinte artigo da LDB;

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1996 APUD CARVALHO, 2006, P. 9).

Nesse artigo da LDB a oferta da educação privada é regulamentada, mas indica que essa seja autofinanciada, ou seja, caberá à família arcar com seus custos, e o Estado será apenas o regulador e controlador desse serviço, por meio da criação de mecanismos de credenciamento e avaliação.

Silva Junior e Sguissardi (2001) consideram que na LDB tem-se a conformidade implícita com as propostas da MARE, que visa, na sua ótica, a superação da crise. O autor afirma, que nos termos em que a LDB foi elaborada, constitui-se em adequada moldura jurídica para a maioria das propostas de adequação da MARE.

O parágrafo único do artigo 52 da LDB propiciou nova possibilidade de caracterização para as universidades: “É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber”. Esse novo tipo de IES introduziu uma modificação substantiva em relação à natureza e

à identidade das universidades tradicionais. Caracteriza uma clara tentativa de restringir a universidade pública, onerosa aos cofres públicos, e expansão das universidades de ensino (SANTOS; ANDRIOLI, 2010).

Garantindo legalmente diretrizes da reforma administrativa (art. 53), a LBD assegura às IFES uma autonomia financeira da qual jamais gozaram de elaborar seu próprio orçamento, sem submetê-lo à aprovação do MEC; adotar um regime financeiro e contábil próprio, juntamente com a liberdade para formação de pessoal. Destaque ainda nesse artigo o inciso que prevê a cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas, legitima-se, assim, a busca de recursos nas mais diferentes fontes de financiamentos (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Quanto a falta de autonomia, Silva Junior e Sguissardi (2001) destacam dois fatores para tal: Primeiro, pois se buscou a coerência entre o diagnóstico que atribui a unidade do modelo universitário e a isonomia de carreira e salários, a responsabilidade pela crise do sistema. E segundo, o MEC usando o termo autonomia, prega o estímulo na busca de recursos próprios, está presente tanto na LBD quanto em emendas, estas preveem às instituições buscas por recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir suas necessidades. O que, segundo os autores, passa a ser visto pela comunidade acadêmica como passo significativo do processo de privatização em cursos das IFES.

A LBD expandiu o direito a autonomia administrativa a qualquer IES que comprovasse qualificação para o ensino ou a pesquisa, estabelecendo, em dois artigos, contendo numerosos itens. Dentre eles, reassegurou a possibilidade de criar e extinguir cursos, assim como de determinar o número de vagas de cada um, elementos importantes para a sintonia das instituições privadas com o mercado (CUNHA, 2003).

O decreto nº 2.306/97 acabou com a representação acadêmica no conselho fiscal das entidades mantedoras das IES privadas; retirou a obrigatoriedade de publicação anual de seus balanços, certificado por auditores independentes; reduziu-se de dois terços para ao menos 50% da receita operacional das IES sem fins lucrativos o que deve ser aplicado na remuneração do corpo docente e técnico administrativo (CUNHA, 2003).

A Lei nº 9.131/95, que representou uma das muitas normatizações fragmentadas da LDB, criou, então, o Conselho Nacional de Educação (CNE), segundo Cunha (2003), esta entidade logo se tornou permeável a iniciativa privada. Segundo o autor, essa característica se deu pela necessidade de o presidente nomear por barganha política nomes indicados pelo poder executivo, inclusive no CNE (CUNHA, 2003).

A LDB é omissa em relação ao princípio da associação de ensino, pesquisa e extensão, cuja obediência seria exigida, segundo decretos 2.207, de abril de 1997, e 2.306, de agosto de 1997, apenas das IES organizadas sob a forma universidade (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001). Com isso, segundo Cunha (2003), os centros universitários, foram sendo expandidos, em sua maioria privados, com objetivo de se constituírem em instituições de ensino pluricurriculares. Vale ressaltar que a LDB, em seu artigo 44, inciso I, introduziu também um novo tipo de curso, os chamados cursos sequenciais, por campo de saber, por diferentes níveis de abrangência. Os argumentos que defendiam sua criação asseguravam que essa seria uma alternativa aos tradicionais cursos de graduação, promovendo a flexibilidade e a sintonia com as demandas do mercado de trabalho (CUNHA, 2003; HERMIDA, 2012).

A tendência de cursos técnicos como alternativas aos cursos de graduação se renova com o decreto 2.406/1997 que determina a transformação das escolas técnicas em Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), garantindo uma autonomia para ministrar em grau superior, a graduação e pós-graduação visando a formação de profissionais e especialistas em área tecnológicas. Esta nova estratégia foi ao encontro dos interesses das instituições privadas de ensino superior, não parecendo ser por acaso a preferência e o crescimento acentuado deste tipo de graduação nesse período (GIOLO, 2006).

Agindo mais uma vez em conformidade com o mercado, em 1999 o governo federal, implantou o FIES em substituição ao Crédito Educativo (CREDUC). Definido como “um programa destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Para candidatar-se ao FIES, os alunos devem estar regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no programa” (MEC, 2012).

Silva Junior e Sguissardi (2001), destacam diversas ações do governo FHC que atingiram os repasses para as IFES. Tais medidas foram estabelecidas para conter o déficit público vindo do diagnóstico que nas IFES a relação custo/aluno estaria excessivamente alta, vejamos:

I) congelamento dos salários de docentes e não docentes desde a posse do governo em 1995; II) não autorização para preenchimento de aproximadamente 7 mil vagas docentes; III) contingenciamento e redução de recursos do orçamento de custeio e capital que levaram a não cobertura de gastos fundamentais para manutenção e estrutura das IFES; IV) ameaça de perda de direitos de aposentadoria e de direito trabalhistas; V) o corte de mais de 20% dos recursos para pesquisa e pós graduação, além do estabelecimento de novas normas e práticas, da alçada da CAPES E CNPq que atingiram o sistema de pós graduação, como a instituição de mestrados profissionais e encurtamento de mestrados e doutorados e aumento da rigidez para concessão de bolsas; VI) quando acabou o congelamento dos salários instituiu-se o programa de incentivo à docência no nível da graduação que prevê o sistema de bolsas

de valor variável, de acordo com a titulação dos docentes, que deveriam atingir aproximadamente 30% dos efetivos docentes do conjunto das universidades (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 36).

Em suma, no governo de FHC, as diretrizes políticas foram guiadas por normas de organismos internacionais que passaram pela tentativa da caracterização da educação superior como um serviço público não estatal; da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais; da mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; da privatização; do incentivo de fontes alternativas de financiamento; das parcerias público-privadas; da diferenciação e competitividade entre instituições; da expansão de baixo custo; da formação para atender ao mercado de trabalho. Nessa perspectiva efficientista/privatista, as universidades passaram a ser vistas a partir de uma visão mais utilitária dos seus serviços, modificando expressivamente os referenciais da sua finalidade.

2.8. Ensino superior nos períodos Lula e Dilma: continuidade disfarçada

As políticas educacionais da era Petista, desde o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, têm se pautado na manutenção de uma visão fiscalista/reguladora notadamente em relação aos investimentos em educação. Tal visão tem provocado restrições aos investimentos, mas, ao mesmo tempo, uma maior intervenção do Estado, especificamente da União, no financiamento e na expansão da educação superior, ainda que com um enfoque gerencialista (FERREIRA, 2012).

A reforma da educação superior no governo Lula foi guiada por meio da promulgação de leis e decretos que apontaram mais para a continuidade do que para a ruptura com as políticas para a educação superior estabelecidas no governo de FHC (AMARAL, 2008). Nesse sentido, as ações consubstanciadas nos textos normativos aplicados nesse período falam por si sobre a forma como foi pautada a reforma expansionista desse nível de ensino.

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), regulamenta a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação (BRASIL, 2004). A lei passou a sofrer várias críticas, entre elas a de conter uma lógica produtivista e privatista, em que o Estado prioriza o seu papel de avaliador e regulador. Queiroz (2011) afirma que ao perseguir a qualidade do ensino, este considerado, pela lógica neoliberal, como serviço público, prestado pelo Poder Público ou pela iniciativa privada, diretamente associada a uma política de resultados de desempenho, o Estado assume a competência de avaliar o serviço oferecido, ao verificar o desempenho final do produto. Desse

modo, consagra-se como “Estado avaliador”, cujo aparelho se atribui a tarefa de realizar a avaliação, disseminando a proposta da competitividade entre os rankings de desempenho. Assim ao mesmo tempo em que força as instituições públicas a otimizar a qualidade com recursos cada vez mais escassos, coloca as escolas privadas no centro do debate, pois favorece a tendência de investimentos no setor particular.

A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a chamada Lei de Inovação Tecnológica, que tratou de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. (BRASIL, 2004). Para Macedo e Russo (2010), com esse tipo de norma as universidades vêm sendo estimuladas pelos órgãos governamentais a realizar atividades que visem à promoção do desenvolvimento econômico regional. O estímulo à realização de projetos de inovação tecnológicos com o setor empresarial baseia-se no argumento de que haverá o desenvolvimento e introdução de um novo produto, processo ou forma de organização da produção inteiramente nova, ou o aumento de qualidade em produtos já existentes (MACEDO; RUSSO, 2010).

O Banco Mundial e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) apontaram como positiva a política de pesquisa e desenvolvimento brasileira o advento da Lei de Inovações Tecnológicas, salientaram que o governo precisa ampliar as medidas de apoio criando um ambiente de negócios mais amplo em que as empresas privadas queiram investir em inovação. Neste sentido, o Estado garantiu a segurança através do fundo público por duas vertentes: I) renúncia fiscal; e II) utilização privada do espaço público (MACEDO; RUSSO, 2010).

Com relação aos incentivos fiscais, o Estado abriu mão de parcela de sua arrecadação a fim de incentivar a implantação de parques industriais e tecnológicos privados ou por meio de financiamento de pesquisas em instituições públicas ou privada, com essa articulação, a lei permitiu a naturalização da aproximação entre conhecimento e mercado, bem como entre universidade e setor privado, possibilitando a subordinação da pesquisa científica e tecnológica às exigências do setor produtivo privado (MACEDO; RUSSO, 2010).

Outra medida sancionada durante o período do governo Lula, foi a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que introduziu as normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada, no âmbito da administração pública, permitindo ao Governo Federal contratar parcerias público-privadas. A crítica, para o caso da educação, é que além do fortalecimento do polo privado do Estado ou como parte dele, amplia-se a utilização dos recursos públicos por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos (SGUISSARDI, 2006).

O Decreto Presidencial nº 5.225, de 1º de outubro de 2004, abordou sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica, e, posteriormente, a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica

e Tecnológica e criou o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). A lei de criação dos IFs afirma que esta instituição de ensino será responsável por uma parcela substantiva da educação no país. Os IFs oferecem três modalidades de cursos técnicos de nível médio: só curso integrado ao ensino médio; o curso subsequente ao ensino médio e ainda o curso concomitante ao ensino médio (BRASIL, 2008). Dentre os cursos superiores, os IFs oferecem os cursos de tecnologia, bacharelado e licenciatura. Também oferecem cursos de pós-graduação e de capacitação profissional. Os IFs pretendem se consolidar como instituições de ensino atraentes, com as ampliadas possibilidades de acesso, a empregabilidade e a inclusão no mundo do trabalho, os diversos níveis e modalidades de ensino, além de comprometida com o desenvolvimento socioeconômico do país (BRASIL, 2008).

Com a criação dos IFs, o ensino regular estabeleceu uma relação completa e total com o mercado. Assim, como a completa institucionalização de um tipo de ensino orientado pelo dispositivo profissionalizante, surge o aluno-técnico, um sujeito e uma subjetividade produzida no interior da lógica efficientista, a simbiose entre educação e trabalho formado para um plano nacional.

A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, criou o Programa Universidade para Todos e normatizou a atuação de entidades beneficentes de assistência social na educação superior. O PROUNI tenta promover a expansão do ensino superior ao “associar o financiamento estatal das instituições privadas com e sem fins lucrativos, por meio da isenção fiscal, à incorporação de parcela da população estudantil no sistema da educação superior” (GOMES, 2008, p. 12), trabalhando, dessa forma, uma nova expressão para ressignificar tanto a ampliação como a expansão desse nível de educação. Já de acordo com Catani e Hey (2007), um dos grandes dilemas da educação superior refere-se à ampliação do acesso e às atuais tendências das políticas de acesso, como o PROUNI e o crédito educativo. Os autores afirmam que a “configuração do sistema de educação superior no país – marcada pela hegemonia do setor privado na oferta de vagas – tende a se consolidar, já que atendem à ampliação do acesso com a manutenção da estrutura de oferta de vagas nesse setor” (2007, p. 421).

Outra ação desse período foi o Decreto Presidencial nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, que regulamentou as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado (BRASIL, 2004). De acordo com Trigueiro (2006), esse Decreto vem normatizar a Lei nº 8.958/94 do governo Itamar Franco, que disserta a respeito de parcerias entre instituições público e de direito privado ditas de apoio. Segundo o autor, esses acordos são fundamentais ao projeto burguês hegemônico, à medida que regulamentam de forma categórica o fim da

fronteira entre as atividades de responsabilidade do governo e da iniciativa privada no âmbito das IFES;

Desde a década de 1990, essas fundações ditas de apoio iniciaram, mesmo que de forma desregulamentada, um processo de “privatização por dentro” das IFES, caracterizado por estreitas relações com empresas privadas através de venda de projetos, criação de empresas júniores e de incubadoras de empresas e realização de cursos pagos (MBA’s e mestrados profissionais) entre outros. O caráter público das universidades federais é perigosamente posto em cheque, desvirtuando a atividade fim das IFES, que é o tripé ensino-pesquisa extensão, passando as instituições a atenderem à lógica do mercado em detrimento da produção do saber e do desenvolvimento científico. Essa articulação vai ao encontro dos interesses e recomendações dos organismos internacionais, desobrigando o Estado de seu papel fundamental de financiar a educação. Este era o passo principal para que o governo Lula da Silva implantasse a sua lógica de autonomia universitária, conforme o Banco Mundial já propalava desde os anos de 1990. (TRIGUEIRO, 2006, p. 61)

O Decreto Presidencial nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, normatizou ao capital estrangeiro (BRASIL, 2005). Anterior ao ano de 2005, a Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, passou a permitir a educação a distância nos cursos regulares. Severino (2008), chama a atenção para a concepção da educação como política de integração dos países periféricos à globalização econômica e à sociedade da informação por meio da utilização das tecnologias da informação e da comunicação que já aparece nos países periféricos reduzida à educação a distância (EAD), essa é apresentada como o passaporte da educação para a sociedade da informação.

Tem-se ainda o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). São algumas das metas do REUNI que devem ser cumpridas pelas universidades: aumentar as vagas nos cursos de graduação; ampliar os cursos noturnos; propiciar inovações pedagógicas; combater a evasão; elevar a taxa de aprovação para 90%; atingir a proporção de 18 alunos por professor; ampliar a mobilidade estudantil entre as instituições, cursos e programas de educação superior (BRASIL, 2007).

A crítica ao REUNI refere-se à imposição do governo em ampliar as matrículas nas IFES sem o aumento proporcional dos investimentos, por meio de uma concepção produtivista e empresarial da educação. Os impactos se configuram em uma alta relação aluno/professor, queda na qualidade de ensino e demandas crescentes diante uma fonte de recursos escassa. Assim, o REUNI é considerado para os críticos uma política demagógica que aprofunda a atual situação de fragilidade da educação pública e fortalecimento do ensino privado (LEDA; MANCIBO, 2009).

Vale dizer que as proposições do REUNI em relação ao aumento de vagas no turno noturno, à redução da evasão, à ocupação de vagas ociosas, à reestruturação acadêmica foram medidas já preconizadas no governo de FHC e recomendadas pelo Banco Mundial (1995) que passam pela ótica da racionalização da gestão e da otimização dos custos, que continuaram a ser mantidas no governo Lula (LEDA; MANCEBO, 2009).

Para Maués (2008), os programas de governo de Lula, como o SINAES, a Lei de Inovação Tecnológica, a Parceria Público-Privada e o REUNI constituíram uma nova regulação social para o campo da educação superior. Maués (2008, p. 8), com base em Lessar, explicita que esses mecanismos colocaram a “obrigação de resultados que exprime uma pressão social forte em favor de um sistema educacional mais performático”.

Em conjunto, toda essa documentação explícita à reforma universitária fragmentada, configura um quadro de continuidade no campo educacional entre as medidas tomadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e o de Luiz Inácio Lula da Silva: principalmente porque identidades ideológicas podem ser localizadas, mesmo que se considere que “o governo de Lula da Silva, por estar envolto por uma aura de esquerda, pode dar nova forma à agenda neoliberal, tornando-a mais opaca e difícil de ser analisada e combatida, e ao mesmo tempo dar ao Estado o papel de regulador e controlador da prestação de contas das IES” (LEHER, 2004, p. 870).

Assumindo a outra face dos preceitos neoliberais, o governo se torna mais presente, dando ao ensino superior um sentido produtivista, eficientista e privatista que tem como função primordial a formação de mão de obra especializada e a assistência ao setor privado como forma de preencher a “cartilha do desenvolvimento”. Tratando-se de continuidade, pode-se afirmar que, em linhas gerais, permanece a limitação orçamentária, a subserviência diante das pressões dos organismos internacionais, o fomento às instituições privadas, a vinculação das instituições públicas de ensino superior às decisões do Ministério do Planejamento, no caso das instituições federais, o que transforma a educação superior em uma “espécie de ‘variável flutuante’ do modelo econômico, que ora é estimulada com investimentos, ora é desativada por cortes de verbas, segundo critérios totalmente alheios à educação e à pesquisa, pois são determinados exclusivamente pelo desempenho do capital.” (CHAUI, 2001, p. 137).

Com a atuação pautada desta forma, a política para educação superior do governo Lula mostrou-se bastante contraditória e dual, tanto no discurso como na ação. 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,

ênfatizada nos documentos do BIRD. Na prática, por um lado, estreitou as relações público/privado e optou pela solvência das IES privadas por meio 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 (CARVALHO, 2006).

A presidente Dilma iniciou seu governo reafirmando a continuidade do programa de expansão da educação superior do governo Lula mediante o anúncio da construção de novas universidades federais e da criação de novos campi universitários. Segundo Ferreira (2012), a expansão da educação superior pública na ótica desse governo tem por objetivo: expandir e interiorizar os institutos e universidades federais, principalmente nos municípios populosos com baixa receita *per capita*; promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional e potencializar a função e o engajamento dos institutos e universidades como agentes de desenvolvimento.

Prosseguindo com o padrão produtivista, o governo continuou a expansão do ensino superior, por meio do ensino privado e tecnológico, através da ampliação do FIES, PROUNI e EAD, como também decretou a construção de novos institutos tecnológicos. Estas continuidades, que ressoam no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014, que estabelece metas para serem cumpridas no campo da educação até 2024, dentro dessas metas está o investimento crescente no setor privado, o que acaba por dar ainda mais domínio deste setor sobre a graduação e abrindo as portas para a expansão no campo da pós-graduação (FREITAS, 2014). As ações diferenciais do governo Dilma em nada mudam a órbita em que a educação foi colocada, ou seja, na órbita da financeirização, mercantilização e regulação. Contudo, vale destacar algumas de suas ações:

Primeira, a ampliação da mobilidade internacional com o programa Ciências sem Fronteiras, destinado às áreas da ciência e tecnologia, que são áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico.

Para colocar em operação recomendações elaboradas com base no catecismo neoliberal, o governo instituiu leis que incentivam a produção científica, tecnológica e inovadora, bem como colocou em ação um programa para formação de cientistas em áreas consideradas estratégicas para o fortalecimento econômico do país. Segundo Pires (2015), o governo intervém no sentido de criar as condições para que a economia se desenvolva dentro da lógica do neoliberalismo. Grandes esforços estão sendo empenhados no sentido de transformar conhecimento em riqueza, e para isso busca-se mobilizar os indivíduos usando suas

liberdades e estimulando seus interesses, tornando-os parceiros voluntários neste empreendimento.

Um outro ponto, esse programa, apesar de ser financiado em sua maior parte pelo governo, dentro de seu plano de metas, das 101.000 bolsas oferecidas, 75.000 bolsas estavam previstas para serem financiadas com recursos do Governo Federal e 26.000 bolsas concedidas com recursos da iniciativa privada. Assim, é de se esperar que essas políticas acabem por operar modificações inciativas no campo de currículo, formatando-o de modo a atender as exigências do setor privado (BRASIL, 2011).

A segunda ação se deu por meio da intensificação e expansão de campi universitários ou centros tecnológicos nos interiores dos estados, o que repercute diretamente no desenvolvimento local e regional.

O documento da UNESCO, denominado: “O papel das universidades no desenvolvimento regional” (1998), aponta as transformações da aprendizagem na sociedade capitalista. Neste documento, é destacado que “as enormes transformações que a natureza da economia mundial capitalista sofreu a partir de meados dos anos setenta tiveram grandes repercussões nas estratégias de desenvolvimento econômico e regional” (UNESCO, 1998, p.388), ou seja, tem-se uma mudança mundial a partir da década de setenta no que era considerado desenvolvimento, porque torna-se necessário considerar outros elementos.

Fernandes (2011) diz que o papel assumido pelas universidades perante o desenvolvimento econômico de regiões está inserido no contexto da qualificação do capital humano que consiste na formação de recursos capazes de aumentar a produtividade de trabalho. Esta configuração se refere a retenção de profissionais qualificados para atuar em uma região, considerando as especificidades desta.

Por último, também vale destacar a Institucionalização do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com vistas à ampliação do acesso à educação profissionalizante e técnica voltada, exclusivamente, para o mercado de trabalho.

Além destes, Dilma sugeriu a criação de um consórcio entre algumas universidades, num processo que vem sendo denominado de superuniversidade, megauniversidade ou multiuniversidade, voltado para uma maior eficiência na aplicação dos recursos, com mobilidade entre as instituições associadas, tendo claras intenções de torná-la referência nacional na inovação tecnológica, com maior possibilidade de competitividade internacional (FERREIRA, 2012).

A política para a educação superior do governo Dilma vem enfatizando os seguintes parâmetros a serem incorporados pelas universidades: inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa e internacionalização da educação superior (FERREIRA, 2012, p. 468).

No que se refere à perspectiva da internacionalização, pode ser vista por diversos pontos. Destaca-se no primeiro mandato da presidente Dilma o papel desta internacionalização no que concerne à mercantilização e à financeirização da educação.

Internacionalizar, seja na vertente que for, tem um sentido muito específico no Brasil de hoje: significa ajustar as IES, assim como o que nelas se produz, às regras, valores e diretrizes difundidas no espaço da acumulação de capital em escala mundial, nada tendo a ver com uma “inclusão” de todos e de tudo na sua esfera de realização (MINTO, 2014, p. 349).

Esse processo não se iniciou com o governo Dilma. O que ocorre no governo é apenas o percurso progressivo do capital que tem como horizonte a acumulação e concentração de capitais e, neste caso das IES privadas, esta concentração desencadeia o movimento de oligopolização, que pode ser constatado pela quantidade de fusões e aquisições de IES privadas (FERREIRA, 2012).

No governo Dilma (2011-2014), foram realizadas o total de 69 fusões, sendo 21 delas no ano de 2011 e 16 em cada um dos anos consecutivos. Entre as instituições compradas que entraram na órbita da compra de IES privadas aparecem Grupo Saggin Educacional, Abril Educação, UNIBR, ACTIS (Fundo Private Equity), Manning & Napier Advisors (investidor internacional), BR Investimentos, Pollux Capital Administradora, Grupo CETEC Educacional, Grupo Rhema Educação e Escola Satélite, além da Kroton, Anhanguera, Estácio e Ser Educacional (ANDES, 2015, p. 76).

Apesar das várias medidas nocivas ao amplo desenvolvimento das universidades públicas, aqui destacadas, é bastante difundido que os governos Lula e Dilma propiciaram um alto crescimento do ensino superior. No próximo capítulo analisaremos o perfil da expansão universitária ocorrida nos governos Lula e Dilma, com ênfase na questão se esses governos conduziram uma expansão verdadeiramente democrática.

3. EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: 2001 – 2014

O presente capítulo tem como objetivo evidenciar, a partir da apresentação de dados retirados do censo da educação superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o perfil da expansão da educação superior no período de 2001 a 2014, para isso foram destacadas várias dimensões do crescimento que expuseram a sua direção e prioridade: pública ou privada.

Tabela 1 - Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa – Brasil - 2001 - 2014

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	1.391	183	13,2	67	4,8	63	4,5	53	3,8	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	73	4,5	65	4,0	57	3,5	1.442	88,1
2003	1.859	207	11,1	83	4,5	65	3,5	59	3,2	1.652	88,9
2004	2.013	224	11,1	87	4,3	75	3,7	62	3,1	1.789	88,9
2005	2.165	231	10,7	97	4,5	75	3,5	59	2,7	1.934	89,3
2006	2.270	248	10,9	105	4,6	83	3,7	60	2,6	2.022	89,1
2007	2.281	249	10,9	106	4,6	82	3,6	61	2,7	2.032	89,1
2008	2.252	236	10,5	93	4,1	82	3,6	61	2,7	2.016	89,5
2009	2.314	245	10,6	94	4,1	84	3,6	67	2,9	2.069	89,4
2010	2.378	278	11,7	99	4,2	108	4,5	71	3,0	2.100	88,3
2011	2.365	284	12,0	103	4,4	110	4,7	71	3,0	2.081	88,0
2012	2.416	304	12,6	103	4,3	116	4,8	85	3,5	2.112	87,4
2013	2.391	301	12,6	106	4,4	119	5,0	76	3,2	2.090	87,4
2014	2.368	298	12,6	107	4,5	118	5,0	73	3,1	2.070	87,4

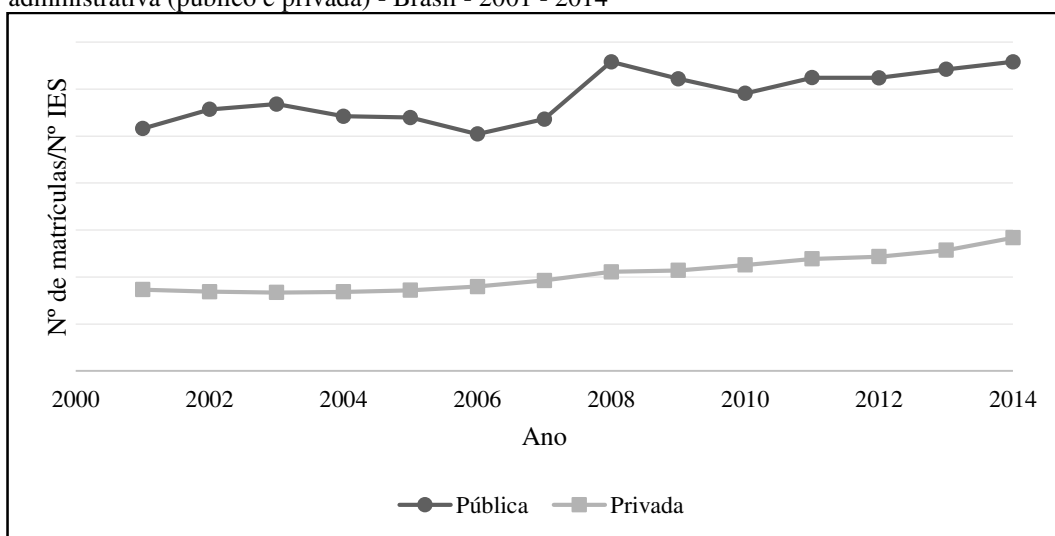
Fonte: Inep (2014)

De acordo com os dados divulgados pelo INEP (INEP, 2014), de 2001 a 2014, como pode ser observado na Tabela 1, acima, houve um aumento de 70,24% no número de Instituições de Ensino Superior – IES no país. Em 2014, havia um amplo domínio do setor privado que possuía 87,4% do total de IES. Analisando a participação em relação ao total, o setor público apresentou queda no período, em 2001 detinha 13,2% de participação, o que corresponde a 183 IES públicas, já em 2014 a participação foi de 12,6% (298 IES), o que representa um recuo de 4,76% de participação. Houve, entretanto, uma recuperação se comparado ao ano de 2008, período em que a participação das Universidades Públicas foi a menor, com 10,5%. A razão para a queda súbita de instituições federais ocorrida entre 2007 e 2008 foi o “enxugamento” de instituições para o processo de formação dos Institutos Federais

de Educação, Ciência e Tecnologia, que, em muitos casos, se deu a partir da fusão de Centros Federais de Educação Tecnológica (INEP, 2014).

O setor privado comportava uma participação de 86,8% em 2001 e passou a apresentar 87,4% em 2014, o que traduz um crescimento de 71,35 % do total de IES privadas, enquanto no setor público esse avanço foi de cerca de 62,84%. Considerando apenas o final do governo Fernando Henrique Cardoso até o período Lula/Dilma (2002 a 2014), há um crescimento de 44,65% do total de IES, no setor público esse aumento foi de 52,82% e no setor privado, 43,55%. Observa-se que até o final do governo Lula, o setor privado possuía uma maior variação de crescimento quanto ao número de instituições, com 45,63% contra 42,56% do setor público, o avanço das instituições públicas foi fomentado durante o período Dilma principalmente pela criação de universidades Estaduais. A seguir é verificado que a queda de instituições privadas, que se deu a partir de 2010, pode ser explicada pelos processos de fusões e ampliações, que se intensificaram nesse período.

Gráfico 1 - Razão entre o número de matrículas de graduação e o total de IES por categoria administrativa (público e privada) - Brasil - 2001 - 2014



Fonte: Inep (2014)

Embora haja uma queda, a partir de 2010, no número de IES privadas, isso não significa que houve um recuo na participação deste segmento no mercado universitário. A partir de meados da década passada, ocorreu séries de expansões e fusões no ensino privado impulsionados pela participação de investidores estrangeiros, que perceberam a grande fragmentação do setor (ANDES, 2015). O Gráfico 1, acima, indica a razão entre o número de matrículas de graduação e o total de instituições públicas e privadas. Nota-se um crescimento no número de matrículas por única instituição, indicando assim, uma mudança nos últimos anos na capacidade de oferta de vagas pelas IES privadas. Esses processos propiciaram a expansão

do número de matrículas, com isso, em 2014, as IES privadas atingiram o maior nível de participação em relação ao total desde 2001, como exposto a seguir.

Tabela 2 - Evolução do número de matrículas de graduação por categoria administrativa - Brasil - 2001 - 2014

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	3.036.113	944.584	31,1	504.797	16,6	360.537	11,9	79.250	2,6	2.091.529	68,9
2002	3.520.627	1.085.977	30,8	543.598	15,4	437.927	12,4	104.452	3,0	2.434.650	69,2
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	583.633	14,8	465.978	11,8	126.563	3,2	2.760.759	70,1
2004	4.223.344	1.214.317	28,8	592.705	14,0	489.529	11,6	132.083	3,1	3.009.027	71,2
2005	4.567.798	1.246.704	27,3	595.327	13,0	514.726	11,3	136.651	3,0	3.321.094	72,7
2006	4.883.852	1.251.365	25,6	607.180	12,4	502.826	10,3	141.359	2,9	3.632.487	74,4
2007	5.250.147	1.335.177	25,4	641.094	12,2	550.089	10,5	143.994	2,7	3.914.970	74,6
2008	5.808.017	1.552.953	26,7	698.319	12,0	710.175	12,2	144.459	2,5	4.255.064	73,3
2009	5.954.021	1.523.864	25,6	839.397	14,1	566.204	9,5	118.263	2,0	4.430.157	74,4
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	938.656	14,7	601.112	9,4	103.530	1,6	4.736.001	74,2
2011	6.739.689	1.773.315	26,3	1.032.936	15,3	619.354	9,2	121.025	1,8	4.966.374	73,7
2012	7.037.508	1.897.376	27,0	1.087.413	15,5	625.283	8,9	184.680	2,6	5.140.132	73,0
2013	7.305.977	1.932.527	26,5	1.137.851	15,6	604.517	8,3	190.159	2,6	5.373.450	73,5
2014	7.828.013	1.961.002	25,1	1.180.068	15,1	615.849	7,9	165.085	2,1	5.867.011	74,9

Fonte: Inep (2014)

A Tabela 2, acima, exhibe a evolução no número de matrículas nos cursos de graduação no período de 2001 a 2014. De acordo com o censo da educação superior do INEP, em 2014 o Brasil contava com 7.828.013 matrículas, esse total representa mais que o dobro das matrículas de 2001. É observado um domínio do setor privado que possuía, em 2014, 74,9% do total de todas as matrículas, o maior percentual de participação deste setor se considerado todos os anos analisados.

Considerando apenas o período do governo Lula, começando em 2002, último ano do governo anterior, até 2010, observa-se na tabela o crescimento de 140,97% do setor privado e de 80,57% do setor público. Em ambos os setores foi visto um crescimento do número total de ofertas de vagas nos últimos anos, nas IES públicas há predomínio da categoria federal. O crescimento observado nas matrículas de graduação da categoria pública variou 1,85% de 2012 para 2013 e de 1,47% de 2013 para 2014, enquanto o setor privado, nos mesmos períodos, conseguiu taxas de crescimento de, respectivamente, 4,53% e 9,18%. Embora haja crescimento total, nos últimos anos, é observado o setor público em estado decrescente ao passo que o crescimento da rede privada se manteve estável e positivo.

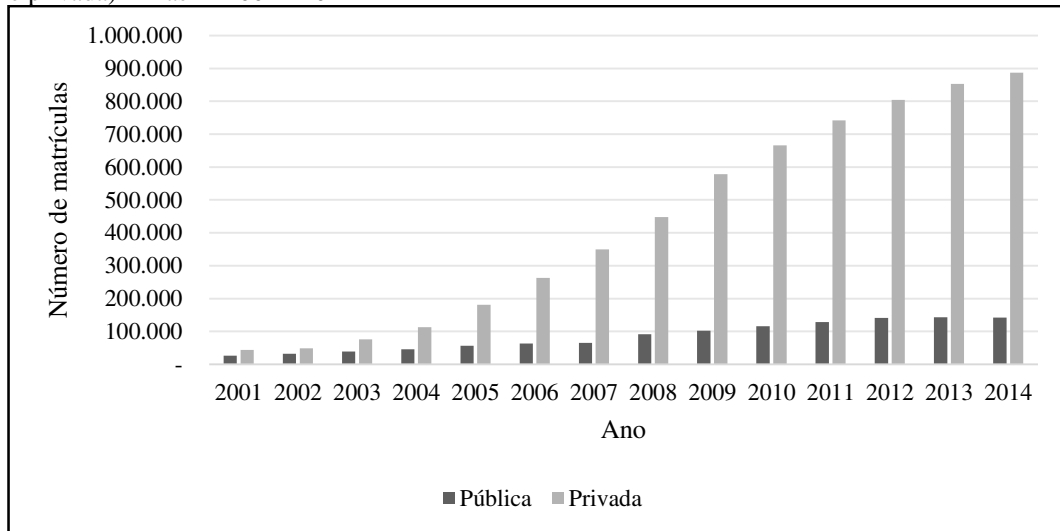
Tabela 3 - Evolução do número de matrículas de graduação, segundo o grau acadêmico - Brasil - 2001 - 2014

Ano	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico	Bacharelado e Licenciatura	Não aplicável
2001	2.036.724	648.666	69.797	279.356	1.570
2002	2.340.407	789.575	81.348	306.465	2.832
2003	2.600.193	885.384	114.770	332.885	3.701
2004	2.778.406	928.599	158.916	344.570	2.853
2005	3.001.095	970.331	237.066	356.605	2.701
2006	3.172.626	1.023.582	325.901	361.093	650
2007	3.419.495	1.062.073	414.822	345.778	7.979
2008	3.772.939	1.159.750	539.651	333.024	2.653
2009	3.867.551	1.191.763	680.679	214.028	-----
2010	4.226.717	1.354.989	781.609	-----	15.984
2011	4.495.831	1.039.539	870.534	-----	16.995
2012	4.703.693	1.366.559	944.904	-----	22.532
2013	4.912.310	1.374.174	995.746	-----	23.747
2014	5.309.414	1.466.635	1.029.767	-----	22.197

Fonte: Inep (2014)

A Tabela 3, acima, apresenta as matrículas por grau acadêmico de cursos de graduação no período de 2001 a 2014. Os cursos de bacharelado são os com maior número de matrículas durante o período analisado, seguido pelos cursos de licenciatura, que obtiveram, de 2001 até 2014, um crescimento de 126,10%, avanço inferior aos de bacharelado, que cresceram 160,68% no mesmo período, e ambos com um crescimento muito menor que o grau tecnológico, que obteve 1.375,37%. A seguir, um pouco mais em relação à expansão do grau tecnológico no período analisado.

Gráfico 2 - Evolução das matrículas de graduação tecnológica por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 2001 - 2014



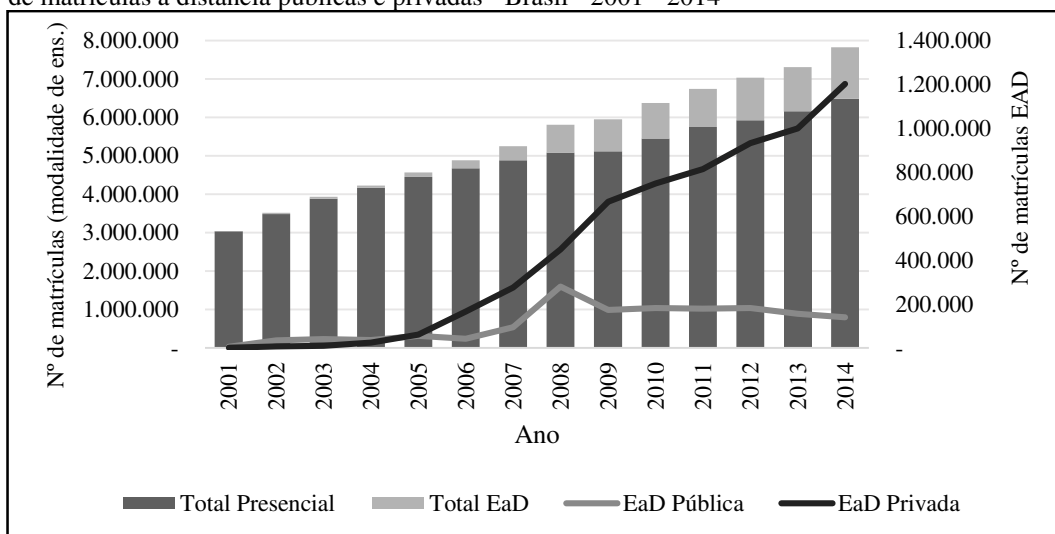
Fonte: Inep (2014)

A educação tecnológica no Brasil é vista como promotora da inserção no mercado de trabalho e da inclusão social. Dentro deste panorama, um pilar essencial é composto pelo setor educacional e, dentro dele, pelas universidades e a sua capacidade de criação e transferência de conhecimento para a sociedade. A tarefa posta para a educação tecnológica superior - é o preenchimento ágil e de formação de lacunas de mão-de-obra surgidas no mercado de trabalho por conta da chegada e disseminação de novas tecnologias. Essas atribuições fazem esse nível de ensino muito demandado, pois representa uma formação superior voltada totalmente para o mercado de trabalho (TAKAHASHI; AMORIM, 2008).

A trajetória de expansão de matrículas nos cursos superiores tecnológicos, que em 2001 era de 69.797 e atingiu, em 2014, um total de 1.029.767 – um aumento de mais de 14 vezes no período, como descrito no Gráfico 2, acima. O crescimento desse tipo de graduação aponta, principalmente, no sentido dos investimentos na educação profissional e tecnológica de nível superior pela iniciativa privada, que acompanharam a alta demanda por esse tipo de ensino. Já o crescimento no ensino público é explicado pela expansão dos IFs e CEFET's' que foi motivada pela política pública federal de interiorização da educação profissional tecnológica e superior, com forte abordagem territorial/regional, para dessa forma promover o desenvolvimento regional e local por meio do aumento da produtividade (MOURA, 2010).

Além dos cursos tecnológicos, as IES, principalmente as privadas, estão ampliando uma outra tendência relacionada a alta receptividade da demanda e desenvolvimento tecnológico, a seguir é mostrado a expansão da educação a distância.

Gráfico 3 - Evolução do número de matrículas de graduação por modalidade de ensino e do número de matrículas a distância públicas e privadas - Brasil - 2001 - 2014



Fonte: Inep (2014)

O desenvolvimento tecnológico e a facilidade de acessá-las têm permitido que instituições de ensino superior ofereçam cursos a distância. A inserção das tecnologias no campo educativo tem causado reações. Por um lado, as instituições creem que, ao vencer barreiras de tempo e espaço, poderão disponibilizar cursos para um número maior de alunos em diversas partes do país e do mundo, e conseqüentemente conseguir crescimento. Por outro lado, especialmente o aluno adulto, ativo no mercado de trabalho, vê o EAD como uma alternativa que pode facilitar o seu processo de capacitação profissional permitindo que aprenda de maneira mais flexível. Assim, a modalidade de ensino a distância vem sendo tomada pelo setor privado que a vê como alternativa para diminuição de custos e aumento crescente de lucros (SEVERINO, 2008).

O Gráfico 3, acima, ilustra a expansão das matrículas considerando as modalidades de ensino: presencial e a distância. É notado uma expansão considerável da modalidade de ensino a distância. Os dados mostram que durante os governos Lula/Dilma houve avanço do ensino a distância de 3.195,78%, esse crescimento foi, sobretudo, a partir de 2008 com o avanço do setor privado neste tipo de ensino e também com uma expansão de 96,87% do EAD público, seguida de queda, 61,55%, em 2009, constituída em partes pelo caso particular de descredenciamento de cursos a distância³. É observado a supremacia do setor privado nesta modalidade de ensino, que vem de uma tendência crescente desde 2005, com uma expansão mais tímida entre 2010 e 2012 seguido de um salto no período de 2013 para 2014, neste último ano destacado, 17,14%

³ Conforme Portaria nº 44, de 18 de agosto de 2009, a Universidade do Tocantins foi descredenciada para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância

das matrículas correspondem à modalidade à distância (1.341.842 matrículas), das quais 89,61% são oferecidas pelo setor privado.

Na tabela seguinte tem-se os dados referentes a expansão de matrículas por organização acadêmica, o exame destes números tem como objetivo identificar por quais tipos de estabelecimento ocorreram a expansão universitária privada e pública.

Tabela 4 - Evolução do número de matrículas de graduação por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa - Brasil - 2002, 2010 e 2014

Ano	Categoria administrativa	Organização Acadêmica				
		Total	Universidade	Centro Universitário	Faculdade	IF e CEFET
2002	Brasil	3.520.627	2.187.133	432.818	874.414	26.262
	Estadual	437.927	403.315	-----	34.612	-----
	Federal	543.598	512.423	1.061	3.852	26.262
	Municipal	104.452	34.486	13.585	56.381	-----
	Privada	2.434.650	1.236.909	418.172	779.569	-----
2010	Brasil	6.379.299	3.464.711	836.680	1.990.402	87.506
	Estadual	601.112	547.683	1.199	52.230	-----
	Federal	938.656	849.679	-----	1.471	87.506
	Municipal	103.530	38.277	12.967	52.286	-----
	Privada	4.736.001	2.029.072	822.514	1.884.415	-----
2014	Brasil	7.828.013	4.167.059	1.293.795	2.235.197	131.962
	Estadual	615.849	546.086	1.793	67.970	-----
	Federal	1.180.068	1.046.467	-----	1.639	131.962
	Municipal	165.085	86.153	25.301	53.631	-----
	Privada	5.867.011	2.488.353	1.266.701	2.111.957	-----

Fonte: Inep (2014)

Devido ao rigoroso e oneroso processo de criação de universidades que é estabelecido por meio de alta eficiência em ensino, pesquisa e extensão, as IES privadas estão se expandindo cada vez mais por meio das outras organizações acadêmicas - centro universitário e faculdade. A Tabela 4, acima, mostra a evolução do número de matrículas por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa. Quanto a organização acadêmica, entre os anos 2002 a 2010 houve um maior crescimento nas categorias IF e CEFET (233,20%) e Faculdade (127,63%), já entre os anos 2010 a 2014 as maiores taxas de evolução foram observadas nos Centros Universitários (54,63%) e novamente nas IF e CEFET (50,80%).

Quanto as categorias administrativas há uma hegemonia do setor privado com 5.867.011 matrículas, seguido pelas instituições federais com 1.180.068. É visto também uma distribuição mais uniforme do setor privado nas diversas organizações acadêmicas, obtendo

uma maior quantidade de matrículas relativas em todas. Já no setor público há uma predominância das federais em universidades. Embora percam em número de matrículas, as universidades federais conseguem taxas um pouco superiores, em termos de variação de crescimento, em comparação com as universidades de cunho privada, as primeiras obtiveram 65,82% entre 2002 e 2014 e de 23,16% entre 2010 e 2014; enquanto as últimas conseguiram 64,04% e 22,64%, nestes dois períodos na categoria universidade.

A seguir é exposto, para um dimensionamento mais claro, o crescimento de cada categoria administrativa em quantidade de novos alunos. A análise da taxa de ingresso anual pode servir como um importante instrumento indicativo de progresso ou declínio em cada setor.

Tabela 5 - Evolução do número de ingressos de graduação por categoria administrativa - Brasil -2001 - 2014

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	1.043.308	251.239	24,08	125.701	12,05	99.214	9,51	26.324	2,52	792.069	75,92
2002	1.431.893	334.070	23,33	148.843	10,39	149.017	10,41	36.210	2,53	1.097.823	76,67
2003	1.554.664	325.405	20,93	153.393	9,87	128.323	8,25	43.689	2,81	1.229.259	79,07
2004	1.646.414	364.647	22,15	165.685	10,06	153.889	9,35	45.073	2,74	1.281.767	77,85
2005	1.805.102	362.217	20,07	148.206	8,21	166.660	9,23	47.351	2,62	1.442.885	79,93
2006	1.965.314	368.394	18,74	177.232	9,02	143.636	7,31	47.526	2,42	1.596.920	81,26
2007	2.138.241	416.178	19,46	193.919	9,07	176.047	8,23	46.212	2,16	1.722.063	80,54
2008	2.336.899	538.474	23,04	211.183	9,04	282.950	12,11	44.341	1,90	1.798.425	76,96
2009	2.065.082	422.320	20,45	253.642	12,28	133.425	6,46	35.253	1,71	1.642.762	79,55
2010	2.182.229	475.884	21,81	302.359	13,86	141.413	6,48	32.112	1,47	1.706.345	78,19
2011	2.346.695	490.680	20,91	308.504	13,15	146.049	6,22	36.127	1,54	1.856.015	79,09
2012	2.747.089	547.897	19,94	334.212	12,17	152.603	5,56	61.082	2,22	2.199.192	80,06
2013	2.742.950	531.846	19,39	325.267	11,86	142.842	5,21	63.737	2,32	2.211.104	80,61
2014	3.110.848	548.542	17,63	346.991	11,15	148.619	4,78	52.935	1,70	2.562.306	82,37

Fonte: Inep (2014)

Acima tem-se a Tabela 5, que dimensiona a evolução de ingressos em cursos de graduação, por categorias administrativas. É observado como em todos os dados analisados até aqui, um predomínio do setor privado nesse aspecto, essas instituições contaram em 2014 com 82,37% dos ingressos de graduação; seguida pelas federais, com 11,15%, estaduais, com 4,78 e municipais com 1,70%.

Em termos de taxa de crescimento também é possível observar avanços das instituições privadas, estas conseguiram uma elevação em 2014 de 223,50% em relação a 2001, seguida da

categoria pública federal com 176,05% em número de ingressos no mesmo período. Essa diferença se deve muito ao progresso que o setor privado obteve principalmente após 2010, período em que se consolidou o investimento estrangeiro e o processo de aumento de infraestrutura nas instituições privadas nacionais, onde obtiveram crescimento de 38,05% contra 12,47% da categoria pública federal. Até 2010 as públicas federais possuíam um avanço proporcional de 140,5%, seguida da categoria privada com 115,4%.

Tabela 6 - Evolução do número de concluintes em graduação por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 2001-2014

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
2001	396.119	132.747	33,51	263.372	66,49
2002	467.972	152.813	32,65	315.159	67,35
2003	532.228	173.141	32,53	359.087	67,47
2004	633.363	209.008	33,00	424.355	67,00
2005	730.484	103.689	14,19	526.795	72,12
2006	762.633	195.231	25,60	567.402	74,40
2007	786.611	197.040	25,05	589.571	74,95
2008	870.386	195.933	22,51	674.453	77,49
2009	959.197	206.877	21,57	752.320	78,43
2010	973.839	190.597	19,57	783.242	80,43
2011	1.016.713	218.365	21,48	798.348	78,52
2012	1.050.413	237.546	22,61	812.867	77,39
2013	991.010	229.278	23,14	761.732	76,86
2014	1.027.092	241.765	23,54	785.327	76,46

Fonte: Inep (2014)

O número de concluintes aumentou de 467.972 para 1.027.092 o que representa um avanço de 119,48%, de 2002 a 2014, conforme indicado na Tabela 6. O setor público perdeu participação no número concluintes anuais do ensino superior para o setor privado embora tenha conseguido taxas de recuperação nos últimos anos, mas não o suficiente para sequer alcançar taxas parecidas às de 2001 e 2002. Em 2002 as IES privadas possuíam uma taxa de concluintes de 67,35%, em 2010 de 80,43% e em 2014 de 76,46%, representando um crescimento no período de 149,18%. Já no setor público tínhamos, em 2002, 32,65% de concluintes nas IES públicas, em 2010 esse percentual caiu para 19,57% e em 2014 esse setor alcançou a marca de 23,54%, o que representa uma expansão de 58,21%, muito abaixo da taxa de crescimento do setor privado.

Abaixo os dados que indicam a evolução do custo por aluno, esse indicador representa a relação entre o total de matrículas com os recursos provenientes para manutenção das

instituições públicas. Com respeito a isso, há muitas críticas ao REUNI, para diversos autores o governo impõe medidas de expansão às universidades sem contrapartida financeira suficiente para sustentar esse crescimento.

Tabela 7 - Evolução do custo/aluno anual por estudante no ensino superior - Brasil - 2000 – 2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Investimento Público por Estudante	20.056	19.819	18.355	16.039	15.184	16.361	16.938
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	17.897	16.542	18.579	19.748	21.041	19.110	21.383

Obs.: Valores (R\$ 1,00), atualizados para 2013 pelo IPCA/IBGE

Fonte: Inep (2014)

Com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o INEP calculou o custo aluno do ensino superior e os resultados estão expressos na Tabela 7, acima. O custo aluno médio durante os Governos Lula/Dilma foi de R\$ 18.075,00 o que representa menos do que o aplicado no ano 2000, 2001 e 2002, anos do governo anterior. Em relação ao investido desde 2003, no ano de 2013 o indicador foi superior ao ano 2000 com R\$ 21.383,00 gastos por aluno. O crescimento até 2013 foi de apenas 6,61%, num período de importante expansão do ensino superior.

A partir do diagnóstico feito até aqui sobre a expansão do ensino superior promovida durante os governos Lula e Dilma, podemos apontar algumas tendências mais gerais. O setor público como um todo se expandiu durante os governos, nas IES públicas cresceram as matrículas, os ingressantes e os concluintes. Porém essa expansão não foi suficiente para reverter o amplo predomínio do setor privado em nenhum aspecto da oferta de educação superior, tendo inclusive aumentado a sua participação durante o período. Assim podemos dizer que o setor privado tinha o predomínio da oferta no ensino superior no período Lula e continuou possuindo no Governo Dilma. Outros aspectos notados no período é que cursos ofertados passaram por uma diversificação importante. Continua majoritária a modalidade presencial e os cursos de bacharelado e licenciatura, no entanto, a modalidade EAD e os cursos tecnológicos vêm crescendo a taxas expressivas, sendo ofertados principalmente pelo setor privado. Os dados apresentados ainda explicitam que os investimentos públicos no ensino superior público foram insuficientes frente ao crescimento deste nível de ensino.

O capítulo subsequente, aborda com mais profundidade a questão do financiamento da educação superior, com enfoque no repasse de verbas para a manutenção das IFES. Essa questão é importante pois define com mais exatidão qual a postura direta que os governos

tiveram em relação as universidades públicas, assim é possível realçar a prioridade nas políticas dos últimos presidentes (Lula e Dilma), ao mesmo tempo que dá luz a respeito da crise de verbas que incide sob as universidades nos últimos anos.

4. FINANCIAMENTO DAS IES BRASILEIRAS

A relevância em se discutir o financiamento da educação superior brasileira surge da necessidade de o Brasil elevar o índice de jovens matriculados no ensino superior e também pela enorme expansão ocorrida no setor privado, acompanhada por inadimplência e mercantilização cada vez maior desse nível de ensino, que implica em sua qualidade. Associado a isso tem-se a alegação da suposta incapacidade financeira do Estado em suportar uma elevação substancial dos recursos que se dirigem às instituições públicas, tornando-se passivo frente a um direito constitucional (AMARAL, 2003).

Adiciona-se a esse debate o contexto ambientando em torno da globalização que é fortemente influenciado pelas posições dos organismos multilaterais, que propõem todo o espectro de políticas socioeconômicas sob a influência da chamada agenda neoliberal, que se configuram de acordo com a especificidade de cada época cujos resultados se manifestam por meio das alterações no quadro legislativo e nos mecanismos de incentivo e financiamento da educação (BATISTA JÚNIOR, 1998).

Dessa forma, o ensino superior se vê no contexto do “quase-mercado⁴” educacional, uma pregação em favor da eficiência, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento (AMARAL, 2008).

Desde a década de setenta, de acordo com Amaral (2008), o financiamento do ensino superior vem sendo negligenciado, de forma significativa, por meio da política macroeconômica. As universidades federais tiveram seus orçamentos reduzidos com repercussões nos gastos em custeio e investimento. O ajuste fiscal foi feito para compensar a ascensão de outras despesas correntes, tais como: o pagamento de inativos e pensionistas, de sentenças judiciais trabalhistas (precatórios) e as despesas com os hospitais universitários.

A discussão sobre financiamento desse nível educacional remete a uma grande diversidade e complexidade de IES: são universidades (8,2%), centros universitários (6,2%), faculdades (83,9%) e centros de educação tecnológica (1,7%). Além disso, elas são públicas –

⁴ Amaral (2008, p. 654) define quase mercado da seguinte forma: “são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque diferem de mercados convencionais em aspectos importantes. Em outros termos, ocorrem diferenças no quase-mercado em relação ao mercado livre, tanto na demanda como na oferta. As características dos serviços educacionais ou da mercadoria educacional são diversas das dos serviços e mercadorias típicas. O maior controle e regulação do poder público sobre os fornecedores e os próprios serviços educacionais são mais estritos e normatizados”.

federais, estaduais, municipais – ou privadas – particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais ou filantrópicas (INEP, 2014).

Dado esse conjunto heterogêneo e pouco articulados de instituições deve-se destacar o papel que cada uma deve desempenhar dado uma quantidade finita de recursos e considerando a legislação, a cultura e a realidade do país. Amaral (2003) citando Berchem (1990), enfatiza que não se pode falar de um conjunto de instituições de ensino superior públicas de um país, sem antes falar do que se espera desse conjunto de instituições e de que modo o poder público as amparam.

Dada a abrangência nacional, as IFES constituem-se em um importante fator de redistribuição da riqueza nacional, por permitir a formação de profissionais altamente qualificados em todo o território nacional, além de desenvolver atividades de pós-graduação, pesquisa e de extensão local, o que contribui para a redução da desigualdade tecnológica entre as regiões do país e a dependência dos estados que se encontram num estágio de formação de pesquisadores, em relação àqueles que já conseguiram consolidar as atividades que possibilitam a geração e absorção de conhecimento (VELLOSO, 2000).

Argumento corroborado por Amaral (2008) destacando que as instituições públicas de ensino superior brasileiras são responsáveis por mais de 90% da produção científica do país, o que mostra a sua importância no conjunto de ações a serem realizadas visando o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

As instituições públicas são financiadas quase que inteiramente pelo Estado, e há a “tentativa ou a tentação do controle estatal, a fim de obrigar a universidade a cumprir seus deveres com a sociedade e ao desenvolvimento” (AMARAL, 2003 APUD BERCHEM, 1990, p. 128). O financiamento das instituições privadas se dá no quase mercado educacional, pelo pagamento de mensalidade pelos estudantes e pela assinatura de contratos com a iniciativa privada. Assim, é o mercado que tende a ter o controle sobre os rumos das atividades acadêmicas da universidade. Pois quando o financiamento repassado pelo Estado se torna insuficiente, as instituições públicas são forçadas a dirigirem-se ao mercado prestando serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, e passam, então, a enfrentar dois polos de controle: o estatal e o do mercado. O Estado e o mercado, cada um a seu modo, procura, em geral, impedir a liberdade acadêmica da instituição. A ida ao mercado representa, conseqüentemente, uma mercantilização da educação superior (SGUISSARDI; SILVA JUNIOR, 2001).

O financiamento no setor privado depende fortemente da cobrança de mensalidades, anuidades e taxas pelos cursos oferecidos (graduação, *latu sensu*, mestrado, doutorado, etc.). A

legislação brasileira concedeu às IES privadas a oportunidade de fixar suas próprias mensalidades, desvinculando as negociações da área educacional e transferindo para os setores de relação com o consumidor e o produto consumido (AMARAL, 2003).

Há inúmeras fontes indiretas de sustentação das IES privadas (isenções fiscais e previdenciárias e renúncia fiscal/PROUNI) de recursos públicos para as IES privadas filantrópicas e fontes diretas como o crédito educativo/ FIES o que contribui significativamente para sua expansão e manutenção (DAVIES, 2002).

Essas instituições, por dependerem profundamente de mensalidades, sofrem pressões dos estudantes, do governo e da sociedade para que exerçam plenamente as suas funções acadêmicas. Entretanto, a concorrência imposta pelo quase-mercado educacional praticamente as forçam a reduzir o valor pago mensalmente pelos estudantes e seu nível de ensino, o que, além de comprometer a qualidade das atividades desenvolvidas pelas instituições, as impede de dar resposta satisfatória às pressões que recebem (AMARAL, 2008).

As IES públicas, em especial as IFES, são financiadas com recursos financeiros do Fundo Público Federal (FPF) constituindo de recursos oriundos da sociedade e colocados à disposição do governo federal para implantar as políticas públicas da União, faz parte desta constituição pagamento de impostos, taxas e contribuições, utilização do patrimônio, realização de serviços incluindo os financeiros, atividades agropecuárias e industriais, transferência entre governos, operações de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos, multas, juros e recursos advindos das privatizações (VELLOSO, 2000).

O fato de serem financiadas com recursos do FPF, as IFES têm que disputar o seu financiamento em um conjunto muito amplo que envolve diversos atores públicos e privados. O FPF é responsável por financiar programas governamentais relacionados à educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego, subsídios à agricultura e à instalação de indústrias, juros subsidiados às empresas privadas, socorro a bancos, renúncia fiscal, pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas públicas interna e externa etc. (VELLOSO, 2000).

O comportamento dos recursos do Tesouro transferidos às IFES resulta de um conjunto de fatores; alguns são mais relevantes em certos períodos, outros têm maior intensidade em anos diversos. Esses fatores incluem, principalmente: a arrecadação de impostos que pertencem à União, o PIB; diferentes aspectos das políticas públicas para os servidores em geral e para as IFES, em particular (BORGES, 2005).

O financiamento da educação brasileira é previsto em lei para todas as esferas do governo, correspondendo a um percentual mínimo obrigatório. Como o ensino oferecido pelas

IFES é gratuito, o Governo Federal é o principal financiador da manutenção destas instituições, restando, porém, uma pequena parcela por conta da arrecadação própria de cada instituição, sendo fruto dos esforços da unidade em angariar recursos (BORGES, 2005).

As instituições não possuem patrimônio e fundos que gerem recursos financeiros relevantes, quando comparados com os seus orçamentos. A LDB estabeleceu em relação às necessidades da universidade, em seu artigo 55, que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimentos das instituições de educação superior por ela mantidas”, mas, entretanto, não definiu concretamente a forma de se estabelecer o montante de recursos que assegurem a manutenção e desenvolvimento das instituições (BORGES, 2005).

As instituições públicas, por viverem essa tensão entre as ações do Estado e do mercado, passam a desenvolver um conjunto de atividades que as caracteriza como uma multidiversidade, que é, uma universidade funcionalizada, disponível para o desempenho de serviços públicos e a satisfação de necessidades sociais conforme as solicitações das agências financiadoras, estatais e não-estatais (VELOSO, 2000). Portanto, as instituições afastam-se da possibilidade de conquistar a autonomia, e inserem-se em um processo de heteronomia (FÁVERO, 2000).

Chauí (2001, p.112), assim define a autonomia universitária dentro do pensamento neoliberal: “A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem “autonomia” para “captar recursos” de outras fontes, fazendo parcerias com empresas privadas”

Apesar de o autofinanciamento estar sendo praticado em todo o país, esse instrumento vem sendo objeto de críticas frequentes, sob o argumento de que constitui o primeiro passo para a completa privatização da educação superior pública, nesse sentido Sguissardi (1993) analisa:

A função da universidade é produzir cultura e não dinheiro. O dinheiro deve ser suprido pelo Governo e hoje é suprido pelo Governo mesmo nas mais ricas universidades do mundo. As universidades de Harvard, de Columbia, da Califórnia, que são consideradas universidades riquíssimas e que têm patrimônio imenso, acumulado por séculos, hoje vivem sobretudo das subvenções do Governo Federal dos Estados Unidos e crescem cada vez mais. Portanto, é indiferente a estrutura de fundação ou autarquia” (SGUISSARDI, 1993, p.78).

Documentos oficiais da UNESCO reforçam o papel que o Estado deve manter frente ao financiamento público. ” 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 sua eficácia e manter sua qualidade e relevância” (UNESCO; CRUB, 1999, p.43). Assim, o Estado deve financiar o ensino público visando uma maior produtividade e eficácia desse nível de ensino.

Diversos autores classificam em quatro os mecanismos que os Estados utilizam para financiar o ensino superior (CONCEIÇÃO ET AL, 1998; SGUISSARDI, 2005; VELLOSO, 2000):

- A. Financiamento por Fórmulas;
- B. Financiamento Incremental ou Inercial;
- C. Financiamento Contratual;
- D. Financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

O financiamento por fórmulas se dá pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica que indica no final qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição que participa da distribuição (VELLOSO 2000).

No financiamento incremental ou inercial, os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior. A definição do novo valor que é estabelecido unilateralmente pelo governo, ou negociado entre o governo e a instituição ou, simplesmente, especificado um percentual de incremento ano a ano (SGUISSARDI, 2005).

No financiamento contratual se estabelece, entre a instituição e o Estado, materializado num contrato, um acordo em que a IES se “compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos, recebendo para isso uma contrapartida do Estado.” (CONCEIÇÃO et al., 1998, p. 86).

No financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes, utilizam-se os cheques educacionais. Esse método consiste no seguinte:

À parcela de receitas que o Estado cobra em impostos e destina à educação é dividido em cheques, estes são repassados aos estudantes para frequentarem as universidades que entenderem. Desta forma as universidades que têm que competir entre si, sujeitando-se exclusivamente às regras de mercado, dependentes apenas da escolha dos estudantes. Embora admitida frequentemente como metodologia de financiamento, a dificuldade em prever as consequências da alteração da relação aluno/universidade resultantes da implementação do conceito tem limitado a sua concretização. (CONCEIÇÃO et al., 1998, P. 87)

A programação financeira das IFES se dá por uma sistemática mista do financiamento incremental ou inercial e a do financiamento por fórmulas. Os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior; o volume de

recursos é estabelecido pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições (AMARAL, 2008).

O MEC determina, separadamente, o volume de recursos para o pagamento de pessoal e volume para manutenção e investimentos. No caso da distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as IFES, elas já vêm, há alguns anos, exercitando um modelo de financiamento por fórmulas, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES) (AMARAL, 2008).

A definição de orçamento global e institucional para manutenção e investimentos das IFES resulta de processo que comporta três fases distintas. Na primeira, o MEC estabelece um “teto” global de recursos para o conjunto dessas instituições. Em seguida, o orçamento global é distribuído de acordo com as regras estabelecidas pelo modelo ANDIFES, definindo-se assim os orçamentos por instituição. Na terceira fase, os orçamentos institucionais são informados às IFES, que procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa, devolvendo-os então ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte (FAÇANHA; MARINHO, 2001).

A distribuição de verbas do MEC com o uso do modelo da ANDIFES é um exemplo de tomada de decisões por um órgão central, com base em informações relativas a um número grande de unidades que operam tecnologias parecidas e que partilham de missões institucionais semelhantes. Mas estas missões são efetivadas em arcabouços organizacionais bastante diversificados (FAÇANHA; MARINHO, 2001).

Segundo Schwartzman (2010), são pelo menos três as principais preocupações quando se analisa o montante e as formas de financiamento. Inicialmente é preciso verificar se a quantidade de recursos é suficiente para atingir as metas desejadas. Em seguida, examina-se a incidência, isto é, quem se beneficia dos gastos e finalmente, se a forma de financiar leva a uma maior eficiência no uso dos recursos.

Marques (2003), afirma que essa preocupação não está sendo aplicada na prática. Segundo ele, a literatura sobre o financiamento do ensino superior, desde os anos oitenta, é pródiga na constatação de que as verbas do tesouro alocadas às IFES para sua manutenção e expansão têm sido insuficientes, a começar pelas verbas de pessoal. Desde épocas passadas os críticos da universidade pública têm apresentado argumentos no sentido de que os custos por aluno nessas instituições são demasiado elevados, em virtude de ineficiências e desperdícios no uso de recursos públicos.

Para Corbucci (2004), o principal problema do financiamento das IFES foi e permanece sendo, a questão da distribuição de recursos para pessoal, nem que seja pela

magnitude deste item. O governo federal não repassa o suficiente para a manutenção do grande contingente de pessoal, dessa forma as IFES não possuem recursos administrativos e viabilidade legal para tratar da questão. Os instrumentos de que dispõe para enfrentá-la são dois: a reposição parcial dos servidores que se exoneram por demissão ou aposentadoria e uma política salarial que não repõe totalmente as perdas provocadas pela inflação.

Ainda segundo autor, outro grande obstáculo que as IFES enfrentam é o da necessidade de gerar mais recursos para financiamento de custeios. Em virtude do esgotamento de prática de aplicação financeira dos anos noventa, que consistia em aplicar recursos disponíveis em canais financeiros, no final dessa mesma década os recursos fornecidos para esse tipo de dispêndio começaram a declinar.

As fontes de financiamento das universidades federais brasileiras vêm sendo debatidas exaustivamente em função de restrições orçamentárias impostas pelos sucessivos governos. As instituições de ensino superior públicas vêm apresentando dificuldades para manter suas atividades, resultando em uma série de greves, reivindicando mais recursos para que possam cumprir sua missão. Frequentemente são discutidas as possibilidades de busca por alternativas diferenciadas de financiamento como a cobrança de taxas e anuidades. As estratégias de financiamento, ou seja, as origens dos recursos e os procedimentos para a sua distribuição, repercutem no funcionamento das instituições de ensino superior (FREITAS et al, 2005).

4.1. Perfil do financiamento das IES brasileiras

Por meio do censo financeiro da educação superior de 2001 a 2010, elaborado pelo INEP, é possível traçar um perfil do financiamento da IES quanto a sua origem e gastos. O censo classifica as IES brasileiras em categorias administrativas, conforme a vinculação de suas mantenedoras: instituições federais, estaduais, municipais, particulares e comunitárias/confessionais/ filantrópicas.

De acordo com dados da pesquisa do ensino superior 2014, o governo federal, até então, mantinha 63 universidades, 4 faculdades e 40 centros de educação tecnológica e institutos federais, num total de 1.180.068 matrículas. Os recursos que financiam as atividades das instituições federais são, em sua maior parte, originários da União, 88%; os recursos restantes vinculam-se a convênios, 9%, e receitas próprias, 3%, oriundas de prestação de serviços e de taxas cobradas dos estudantes. Registra-se que são ínfimos os recursos aplicados nas instituições federais, pelos estados e municípios.

As instituições estaduais, em número de 118, até 2014, se constituíam por 38 universidades, 2 centros universitários e 78 faculdades. As instituições estaduais recebem recursos dos estados, 87% de seus recursos, da União, 0,8%, e dos municípios, menos de 0,3%; os recursos restantes originam-se da execução de contratos, convênios e de taxas estudantis.

As instituições dos municípios, todas localizadas fora das capitais, constituíam 10 universidades, 9 centros universitários e 54 faculdades. As instituições municipais recebem poucos recursos da União, dos estados e dos municípios, em torno de 5%, sendo que o montante de recursos oriundos de mensalidades atinge um elevado percentual de cerca de 80%; os outros recursos são das mantenedoras – em geral fundações – e de convênios e contratos que representam cerca de 2,5%.

As instituições particulares, no sentido estrito, possuíam 84 universidades, 136 centros universitários e 1850 faculdades, com um total de 5.867.011 matrículas. Essas instituições são financiadas quase totalmente pelos recursos oriundos do pagamento de mensalidades e pelo FIES; os recursos aplicados pelas mantenedoras não chegam a 2% e os recursos restantes originam-se de convênios e contratos.

As instituições comunitárias/confessionais/filantrópicas possuem, assim como os particulares, a maior parte dos seus recursos com origem na cobrança de mensalidades, 89%; as mantenedoras aplicam 2% dos recursos dessas instituições e a União, estados e municípios, 0,3% dos seus recursos. Os outros recursos são aqueles que se originam de convênios e contratos.

As instituições federais gastam cerca de 80% dos recursos com o pagamento de pessoal, o que engloba o pagamento de pessoal ativo, 49%, o pagamento de inativos e pensionistas, 22%, o pagamento de benefícios, 2,5%, e o pagamento de outras despesas de pessoal, da ordem de 4,5%; as despesas de custeio das instituições federais atingem 18% e as de capital não chegam a 2% que são aqueles recursos destinados à aquisição de acervo bibliográfico, equipamentos, material permanente, obras e instalações.

As instituições estaduais aplicam 74% dos recursos para o pagamento de pessoal, sendo 50% para o pagamento de ativos e 17% para o pagamento de inativos e pensionistas. Os benefícios atingem 1,5% e as outras despesas de pessoal, 6%. Os recursos de custeio representam 21% do total de recursos e os de capital, em torno de 5%.

As instituições municipais gastam 62% de seus recursos com o pagamento de pessoal, sendo 56% para o pagamento de ativos. Apenas 0,3% são utilizados para o pagamento de inativos e pensionistas. Os recursos de custeio atingem 25% do total e os de capital, 11%.

As instituições particulares dedicam 53% para o pagamento de pessoal, sendo 49% para ativos; o pagamento de inativos e pensionistas não chega a 0,2%; os benefícios, 1,7%, e o restante dirige-se ao pagamento de outras despesas de pessoal. Os gastos com custeio atingem 28% do total de recursos e as despesas de capital atingem 20%.

O pagamento de pessoal das instituições comunitárias/confessionais/ filantrópicas atinge 55% das despesas; o pagamento de inativos é praticamente nulo; os benefícios atingem 2% e as outras despesas de pessoal não chegam a 2%. As despesas com o custeio atingem 29% do total e as de capital, 15,5%.

4.2. Funções das IES brasileiras

Há um complexo de funções a serem cumpridas pelas instituições de educação superior brasileiras, o que compõe um largo espectro de atividades desde estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, como prevê a LDB, até encontrar solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana objetivando um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades, como estabelece o PNE (AMARAL, 2008).

Algumas diretrizes estabelecidas no PNE parecem organizar papéis diferentes e ou complementares para o sistema público e para o sistema privado. Essa relação está prevista na Constituição Federal (1988), em seu artigo 209, que estabeleceu que o ensino é livre à iniciativa privada, sob as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. O PNE ressalta a importância do setor privado no processo de expansão do número de vagas na educação superior: “É importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino” (DUARTE; OLIVEIRA, 2012).

As instituições públicas têm, no PNE (BRASIL, 2014), um destaque especial quando se fala da pesquisa e da pós-graduação; elevar a qualidade do ensino superior e a proporção de mestres e doutores e o corpo docente nas IES públicas, e ainda, expandir a taxa de matrículas na educação superior da população de 18 a 24 anos. Mas o PNE, em suas diretrizes, expressa esses fatos da seguinte forma:

A. Embora o Brasil possua um amplo sistema de pós-graduação *stricto sensu*, o que tem favorecido o crescimento acentuado da pesquisa e da produção científica, sobretudo em termos da publicação de artigos em periódicos, pois já ocupamos, segundo informações da CAPES, a

13ª posição mundial nesse quesito. Vem crescendo também o registro de patentes, decorrentes, em grande parte, de pesquisas voltadas à inovação, que geram produtos, processos ou serviços. Em 12 de dezembro de 2013, havia 3.337 programas recomendados pela CAPES, com 5.082 cursos de pós-graduação. Em 2012, o Brasil titulou 47.138 mestres e 13.912 doutores. Embora esse número seja bastante expressivo no cenário internacional, ainda titulamos menos doutores do que países como Estados Unidos, China, Rússia, Alemanha, Japão e Índia. A meta 14, da PNE 2014, lança estratégias para elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, visando atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores, constitui-se em um desafio, uma vez que teremos de expandir significativamente a titulação de mestres e mais do que dobrar a titulação de doutores (PNE, 2014).

B. A qualidade da educação superior está diretamente associada a vários aspectos, entre eles, o ensino, a pesquisa, a extensão, o desempenho dos estudantes, a gestão da instituição e a titulação do corpo docente, sobretudo em cursos de mestrado e doutorado. Por essa razão, a Meta 13 do PNE pretende elevar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior (instituições públicas e privadas) (PNE, 2014).

C. O acesso à educação superior, sobretudo da população de 18 a 24 anos, vem sendo ampliado no Brasil, mas ainda está longe de alcançar as taxas dos países desenvolvidos e mesmo de grande parte dos países da América Latina. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2011 registrou que a taxa bruta atingiu o percentual de 27,8%, enquanto a taxa líquida chegou a 14,6%. O salto projetado pela Meta 12 do novo PNE, que define a elevação da taxa bruta para 50% e da líquida para 33%, revela-se extremamente desafiador. No segmento público conforme previsto na Meta 12, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das matrículas desta faixa etária (PNE, 2014).

Assim, para o setor público, ficariam as responsabilidades de realizar pesquisa, oferecer programas de pós-graduação e desenvolver ações que permitam uma expansão que procure absorver alunos na faixa etária de 18 a 24 anos. Ao setor privado especifica-se o papel de suportar uma grande expansão do número de vagas mantendo-se um determinado nível de qualidade, para isso é necessário ampliar seu quadro de mestres e doutores, além do fato de que a instituição privada classificada como universidade precisaria, também, desenvolver pesquisa e oferecer pós-graduação *stricto sensu*.

No que se refere ao financiamento, a legislação brasileira (CF, artigo 213) estabeleceu em relação às instituições privadas que aquelas classificadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes

financeiros em educação e que assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades, podem receber recursos públicos. Quando se trata de atividades de pesquisa e extensão, qualquer instituição privada, mesmo a particular em sentido estrito, poderá receber apoio financeiro do poder público (RANIERI, 2000).

No que diz respeito às instituições públicas, tendo em vista o papel que elas devem desempenhar, os legisladores procuraram estabelecer bases concretas para o seu financiamento pelo Fundo Público. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, estabeleceu que as universidades e as instituições de pesquisa científica e tecnológica gozam de autonomia de gestão financeira. No artigo 211, do mesmo Capítulo, assegura que a União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. No artigo 212, ficou estabelecido que, a União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (RANIERI, 2000).

A LDB 1996, o artigo 54, estabelece que as universidades mantidas pelo poder público gozarão, na forma da lei de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo poder público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. E, no artigo 55 diz que caberá à União garantir, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas (LDB, 1996).

4.3. Os recursos financeiros das IFES nos governos FHC, Lula e Dilma

Devido à dimensão e a importância das IFES para o Brasil, em suas funções de realizar pesquisa e oferecer programas de pós-graduação há que se analisar como se comportaram os recursos provenientes do governo federal que se dirigiram às IFES para o pagamento de pessoal e encargos sociais daqueles trabalhadores em atividade, para a efetiva manutenção de suas atividades e para os investimentos realizados pelas instituições.

Freitas et al (2005) afirmam que as universidades federais brasileiras pela complexa estrutura exigida, e pelo tamanho possuem inúmeras despesas. A despesa mais relevante na totalidade das universidades federais brasileiras é referente a pessoal e encargos sociais. Essa

despesa equivale à média de 82,86% do total. A segunda maior despesa é custeio, ou seja, a manutenção da universidade. Em média 15,30% do total das despesas é destinada para a manutenção da universidade. O capital/investimento aparece em terceiro lugar com uma média de 1,84%.

De acordo com Schwartzman (2010), até o início da década de 90 a alocação de recurso do MEC entre as IFES se baseava fortemente em critérios históricos, ou seja, o orçamento de um ano tendia a repetir o do ano anterior. Isso se dava pela rigidez da folha de pessoal, que corresponde a mais de 80% dos recursos do tesouro repassado às IFES (SCHWARTZMAN, 2010).

Em relação aos recursos para a efetiva manutenção de atividades, cada IFES recebia um “teto”, em relação ao qual os mesmos eram distribuídos pelas várias rubricas. Este valor máximo tendia a repetir o do ano anterior, mas seu repasse não tinha a mesma regularidade de liberação como ocorria com a folha de pessoal, ficando ao sabor da disponibilidade orçamentária e financeira do governo federal. Como resultado, ao longo de muitos anos, estes recursos, repassados pelo tesouro, se mantiveram constantes ou mesmo declinantes, apesar do crescimento o número de IFES (SCHWARTZMAN, 2010).

As informações contidas abaixo indicam o quantitativo de recursos financeiros para pagamento de pessoal e encargos sociais, manutenção das IFES e para investimentos, aplicados nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014).

4.3.1. Os recursos financeiros para o pagamento de pessoal e encargos sociais

A Tabela 8 a seguir, apresenta os valores, em milhões de reais, corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2014, dos recursos destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais das IFES, retirando-se o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios, evidenciando a evolução no período compreendido entre 1995 a 2014. A tabela apresenta ainda esses valores em relação a dois importantes indicadores da riqueza nacional, o PIB e o total da arrecadação de impostos da União.

Tabela 8 - Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual do PIB e da arrecadação de impostos da União – Brasil – 1995 - 2014

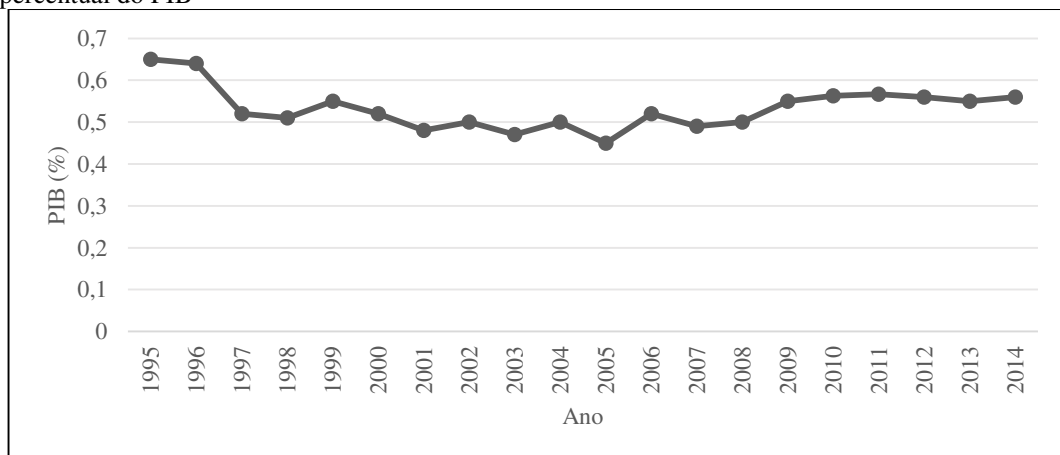
ANO	RECURSOS PARA PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		
	Recursos	% PIB	% impostos
1995	14.739	0,65	9,10
1996	12.602	0,64	8,10
1997	12.764	0,52	7,94
1998	12.686	0,51	7,03
1999	13.831	0,55	7,18
2000	13.984	0,52	7,48
2001	12.951	0,48	6,41
2002	14.204	0,50	6,29
2003	13.437	0,47	6,40
2004	15.119	0,50	6,87
2005	14.136	0,45	5,79
2006	17.493	0,52	6,80
2007	17.980	0,49	6,17
2008	19.362	0,50	5,59
2009	21.802	0,55	6,89
2010	24.545	0,56	7,10
2011	25.434	0,57	6,53
2012	25.538	0,56	6,60
2013	27.409	0,55	7,07
2014	29.237	0,56	7,53

Obs. Valores em milhões de reais, a preços de janeiro de 2014 (IPCA)

Fonte: PIB: Ipea - <http://www.ipedata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrativa pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das IFES: 1995-2014; Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária.

Os Gráficos 4 e 5 ilustram os percentuais explicitados na Tabela 8.

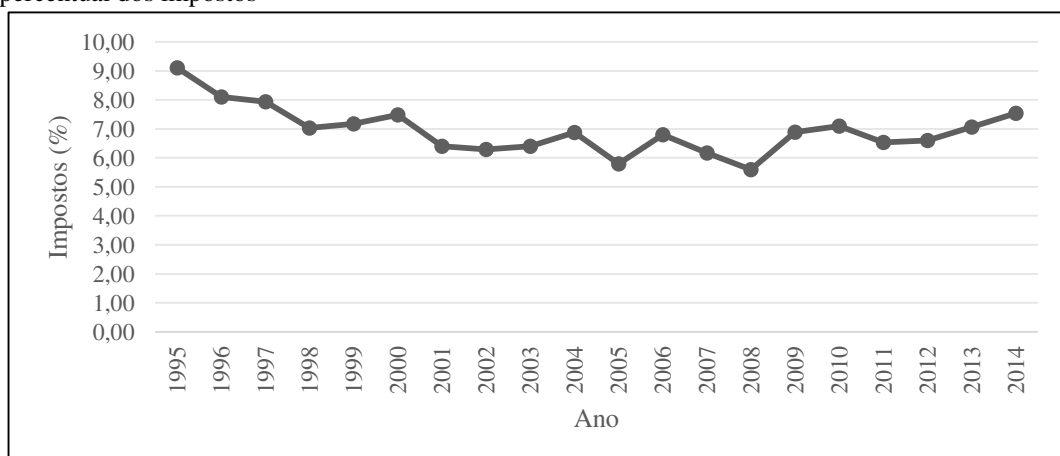
Gráfico 4 - Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual do PIB



Os recursos em relação ao PIB apresentaram queda em termos percentuais de 16,09% conforme indicado no Gráfico 4, acima. Em 1995, primeiro ano do período FHC, os recursos representavam 0,65% do PIB, já em 2014, final do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff passaram a indicar 0,56% do PIB. Esse recuo representa a contradição entre a expansão de IFES durante esse período e a queda relativa de gastos. No decorrer de todo o período analisado houve uma série de altas oscilações principalmente entre 1999 a 2007, o período posterior, principalmente a partir de 2011, que compreende o governo Dilma Rousseff, se mostra estável, e com crescimento dos gastos, porém em relação ao PIB mostra-se com tendência de queda, reportando a taxa do ano 1999, o que indica uma estagnação na variação de alocação de recursos em relação ao PIB.

Devido à grande quantidade de quedas, que representa os cortes de recursos, e a falta de expansões significativas de gastos, após 1996 os recursos não conseguiram chegar aos 0,6%. Embora haja um crescimento, quando comparando-os a principal referência de crescimento do país, vemos uma estagnação na quantidade destinada para pessoal e encargos sociais, o que representa uma grande perda da massa salarial dos servidores (docentes e técnico-administrativos) das IFES. Esse cenário se mostra ainda mais preocupante quando articulado às medidas do REUNI que ampliaram o número de matrículas em 117,08%, inferindo traços indicativos de que o perfil do financiamento da expansão do ensino superior vem ocorrendo na contenção de gastos por meio da intensificação do trabalho dos docentes e técnicos.

Gráfico 5 - Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, como percentual dos impostos



Em relação ao comportamento dos impostos arrecadados pela União⁵ (Gráfico 5), os percentuais também apresentaram oscilações (variaram de 5,59% em 2008, a 9,10% em 1995). No período que corresponde ao governo Lula, 2003 a 2010, esses índices tiveram muitas variações que se compreenderam entre 6,40%, em 2003, e 7,10%, em 2010, o que mostra instabilidade na destinação desse tipo de recursos que devido a sua característica necessitaria ser estável e crescente. Estas oscilações evidenciam uma caracterização de arrocho de verbas resultantes ajustes fiscais que ocorreram na época. No período que compreende o ano de 2009 a 2014, os percentuais em relação ao imposto não apresentaram quedas muita significativa (permaneceram sempre na casa de 6% a 7%), porém, foram índices menores que a média do primeiro mandato de FHC (8,04%).

4.3.2. Os recursos financeiros para a efetiva manutenção das IFES

A Tabela 9, abaixo, apresenta os valores gastos com a efetiva manutenção das IFES, em milhões de reais, com preços de janeiro de 2014, corrigidos pelo IPCA, além dos respectivos percentuais em relação ao PIB e impostos da União. Entende-se como efetiva manutenção das IFES, os recursos de Outras Despesas Correntes, descontados os benefícios, alguns chamados de salários indiretos, objetivando amenizar a falta de reajustes salariais lineares, como auxílio alimentação, auxílio transporte, auxílio creche, assistência médica e odontológica, etc. (AMARAL,2008)

A evolução dos recursos para a efetiva manutenção das IFES apresentou-se com os seguintes dados:

⁵ Imposto de importação, imposto de exportação, imposto sobre produtos industrializados, imposto de renda, imposto sobre operações financeiras, imposto sobre a propriedade territorial rural

Tabela 9 - Recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual do PIB e da arrecadação de impostos da União – Brasil – 1995 - 2014

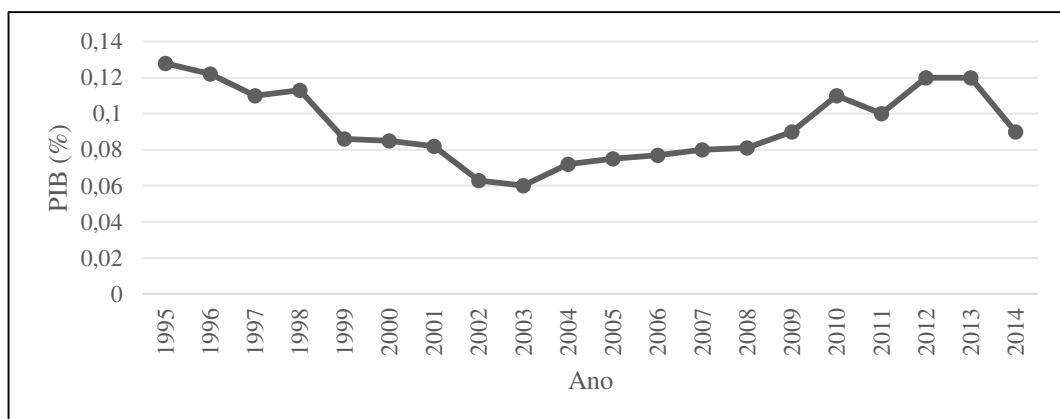
ANO	RECURSOS PARA A EFETIVA MANUTENÇÃO		
	Recursos	% PIB	% impostos
1995	2.808	0,13	1,73
1996	2.739	0,12	1,76
1997	2.623	0,11	1,63
1998	2.693	0,11	1,49
1999	2.039	0,09	1,06
2000	2.069	0,09	1,11
2001	2.050	0,08	1,01
2002	1.805	0,06	0,80
2003	1.705	0,06	0,81
2004	2.103	0,07	0,96
2005	2.246	0,08	0,92
2006	2.463	0,08	0,96
2007	2.824	0,08	0,97
2008	3.806	0,08	1,10
2009	3.740	0,09	1,18
2010	4.766	0,11	1,38
2011	4.342	0,10	1,12
2012	5.588	0,12	1,44
2013	6.784	0,12	1,75
2014	6.366	0,09	1,64

Obs. Valores em milhões de reais, a preços de janeiro de 2014 (IPCA)

Fonte: PIB: Ipea - <http://www.ipedata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrativa pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das IFES: 1995-2014; Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária.

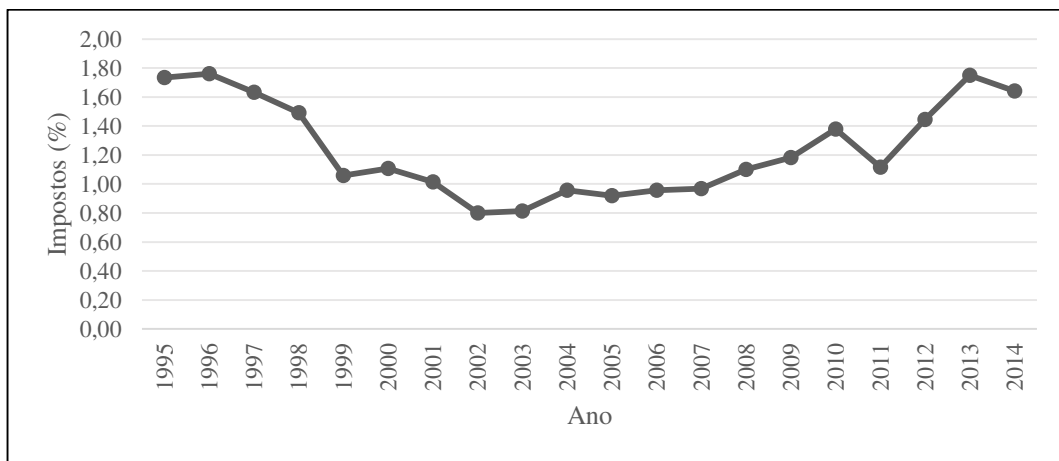
Os Gráficos 6 e 7 ilustram a evolução dos recursos em relação aos indicadores estabelecidos na Tabela 9.

Gráfico 6 - Recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual do PIB



No Gráfico 6, acima, é visto que em 2014, último ano do primeiro mandato da presidente Dilma, o percentual de recursos para manutenção em relação ao PIB sofreu um declínio de 0,12 para 0,09% mostrando uma tendência de queda que remete ao orçamento reduzido que a universidade vem enfrentando nos últimos anos. É notada uma expressiva queda da curva no período FHC, que possui a máxima do período analisado, seguido por alta no governo Lula. No período de oito anos, o governo Luiz Inácio Lula da Silva conseguiu um avanço de 81,66% no financiamento de outras despesas correntes em relação ao PIB. Há que se lembrar da expansão dos novos campi universitários, o que fez aumentar automaticamente os recursos para a efetiva manutenção das instituições.

Gráfico 7 - Recursos para a efetiva manutenção das IFES, como percentual dos impostos



De acordo com o Gráfico 7, acima, com relação aos impostos, é notado um comportamento semelhante ao apresentado pelos recursos para a efetiva manutenção das IFES em relação ao PIB. Como no primeiro, é observada uma queda até 2003 seguida de aumento entre 2003 a 2010, no período Lula, retornando aos percentuais de 1998-1999. No período Dilma, a tendência crescente e indicativo de queda menos acentuado que o apresentado no gráfico anterior revela uma queda de arrecadação de impostos no período de 2011 a 2013. A drástica redução de gastos em 2014 tem consequências nocivas para as IFES, pois o orçamento limitado reflete em condições mínimas necessárias para a gestão das Universidades, no que se refere à sua manutenção, comprometendo as despesas mínimas necessárias ao seu bom funcionamento

4.3.3. Os recursos financeiros para investimentos nas IFES

Na Tabela 10, a seguir, os recursos especificados para investimentos, que são aqueles que se destinam à aquisição de equipamentos, mobiliários, material bibliográfico, obras físicas etc. apresenta-se ainda os percentuais em relação ao PIB e Impostos da União.

Tabela 10 - Recursos para investimentos nas IFES, como percentual do PIB e da arrecadação de impostos da União – Brasil – 1995 - 2014

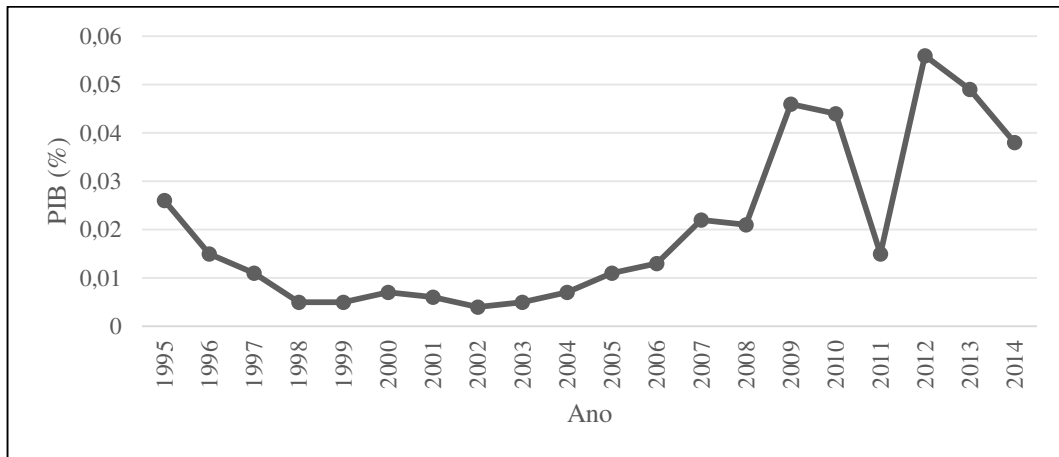
ANO	RECURSOS PARA INVESTIMENTO		
	Recursos	% PIB	% impostos
1995	595	0,026	0,37
1996	346	0,015	0,22
1997	268	0,011	0,17
1998	115	0,005	0,06
1999	125	0,005	0,06
2000	193	0,007	0,10
2001	159	0,006	0,08
2002	111	0,004	0,05
2003	151	0,005	0,07
2004	210	0,007	0,10
2005	312	0,011	0,13
2006	422	0,013	0,16
2007	807	0,022	0,28
2008	812	0,021	0,23
2009	1.841	0,046	0,58
2010	1.926	0,044	0,56
2011	677	0,015	0,17
2012	2.565	0,056	0,66
2013	2.474	0,049	0,64
2014	1.843	0,038	0,47

Obs. Valores em milhões de reais, a preços de janeiro de 2014 (IPCA)

Fonte: PIB: Ipea - <http://www.ipedata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrativa pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das IFES: 1995-2014; Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária.

Os Gráficos 8 e 9 ilustram a evolução dos recursos em relação aos indicadores estabelecidos na Tabela 10.

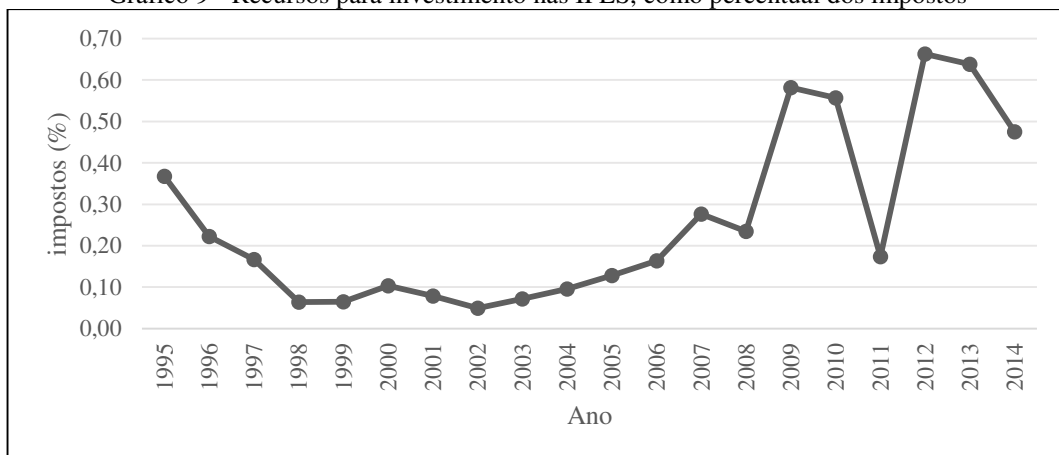
Gráfico 8 - Recursos para investimentos nas IFES, como percentual do PIB



Conforme apresentado no Gráfico 8, acima, os recursos para o investimento nas IFES, em relação ao PIB, apresentaram queda de 1995 até 1998 (de R\$ 595 milhões para apenas R\$ 115 milhões). Nos anos posteriores, de 2003 a 2007, é visto uma tendência crescente, é necessário lembrar que uma parte da expansão desses recursos para investimento se deve ao processo de transformação e de instalação de novas IFES no país. A partir de 2008, e abrangendo todo o período Dilma, há uma série de grandes oscilações (indo de 0,015%, em 2011; até 0,056%, em 2012), seguido de queda nos dois anos posteriores (0,049%, em 2013, e de 0,038%, em 2014).

O baixo valor destinado a Investimentos públicos para as IFES na série demonstram a gravidade da situação para a realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, etc. Recursos do Tesouro para este tipo de gastos são os mais escassos no universo das IFES, culminando com o seu processo de sucateamento (AMARAL,2008).

Gráfico 9 - Recursos para investimento nas IFES, como percentual dos impostos

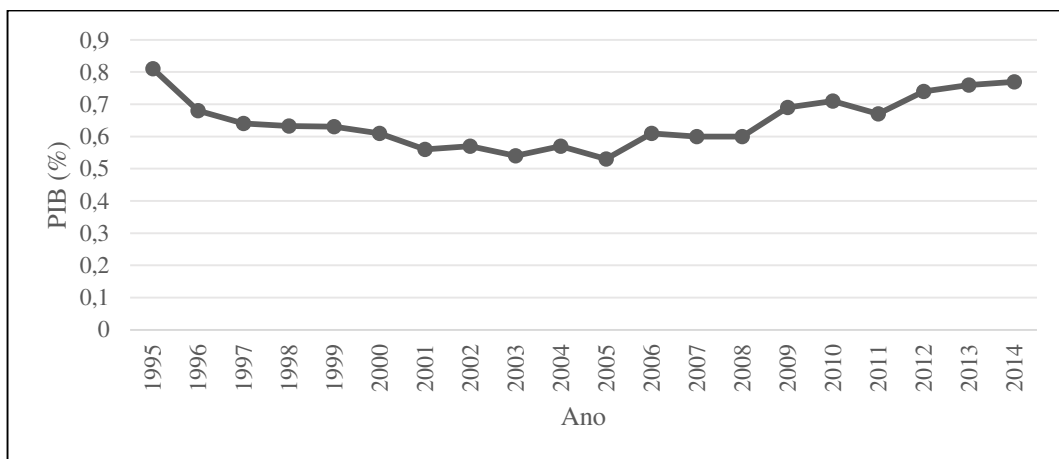


Em relação às despesas com os impostos arrecadados pela União, o Gráfico 9 explicita um comportamento semelhante ao Gráfico 8, em relação ao PIB. Para o período de 1995 a 2002 a menor participação dos impostos é de 0,05%, em 2002. Já para o período de 2003 a 2010 observamos um crescimento de 0,07% para 0,56%. A queda para o ano de 2011 (0,17%), no período Dilma, também é vista, bem como o declínio dos últimos anos, nesse caso menos acentuada que a apresentada em relação ao PIB.

4.3.4. Recursos totais em relação ao PIB

O Gráfico 10, abaixo, apresenta os recursos totais para o financiamento das IFES, em relação ao PIB. Podemos observar que o ano de 1995 foi o que mais se aproximou da casa de 1% de participação do PIB. Atingir a meta histórica de 1% do PIB é bastante significativo, depois de uma contínua queda após 1995. O período de 2003 a 2010, a participação do PIB obteve um crescimento após um período marcado por uma série de oscilações que variaram entre 0,5% a 0,7%. De 2011 a 2014, há um crescimento no primeiro ano sucedido por três anos que tiveram taxas de evolução praticamente nulas de repasse para financiamento dos gastos.

Gráfico 10 – Recursos para financiamento das IFES, como percentual do PIB



Obs. a preços de janeiro de 2014 (IPCA)

Fonte: PIB: Ipea - <http://www.ipedata.gov.br>; Impostos. Recursos das IFES: 1995-2014; Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária.

Segundo Amaral (2008), a partir de 1990, houve uma diminuição substancial nos recursos do tesouro nacional com tendência à recuperação nos anos 2004 a 2006, no governo Lula, com a ressalva de que uma parte dos recursos se dirigiu ao financiamento da expansão das IFES que se consolidou de 2005 para 2006.

O autor destaca que as estratégias utilizadas pelos governos, ao longo do tempo, de redução dos recursos aplicados nas instituições públicas atingem frontalmente o que elas possuem de mais caro, a autonomia acadêmica. Sob o achatamento de seus recursos, há um tolhimento à liberdade acadêmica das instituições, que passa a dirigir muitas de suas ações para atender aos interesses utilitaristas de, em geral exigentes financiadores privados.

Há, portanto, em relação à riqueza nacional, uma crônica redução dos recursos financeiros aplicados nas instituições federais de ensino superior brasileiras, o que está comprometendo o desenvolvimento dessas instituições, diminuído a capacidade que elas possuem de intervenção na realidade do país, tornando-as obsoletas ante as inovações tecnológicas e mostrando que existe uma despreocupação de governantes, tanto do poder executivo quando do poder legislativo, com relação a instituições que são fundamentais para a manutenção da Soberania Nacional (AMARAL, 2008).

4.4. Tendências estratégicas de investimento do setor privado: abertura e entrada de capitais

A partir dos anos de 1970, começaram a ser difundidas novas estratégias de acumulação de capital no setor educacional, por meio do mercado de capitais, que se tornaram factíveis para um grupo ainda restrito de IES mercantis, fazem parte das transformações: a liberação e desregulamentação dos fluxos financeiros, interligação dos mercados, criação de inovações financeiras (derivativos, securitização, contratos futuros etc.) e a formação de fundos de investimentos institucionais, que autores denominam de processo de “financeirização” (GUTTMANN, 2008).

De acordo com Oliveira (2009), no Brasil o fenômeno de mercantilização da educação acentua-se no final da década de 1990, resultante do processo de globalização e de disseminação das tecnologias de informação. Manifestaram-se, por meio da oferta direta de cursos, da produção de materiais instrucionais, do surgimento de consultorias empresariais.

Carvalho (2013), detalha o início das estratégias mercantis no ensino superior no Brasil:

[...] A pioneira no ramo é a CM Consultores, que atua desde 1988, cujo proprietário é o professor Carlos Antônio Monteiro, especializada em gestão educacional, na oferta de cursos e seminários. Destacam-se ainda: a PRS Consultores, Lobo & Associados Consultoria e a Hoper Educacional. A primeira era de propriedade do ex-ministro da educação Paulo Renato de Souza, que parece estar desativada. A segunda está em funcionamento desde 1999 e é de propriedade de Roberto Leal Lobo e Silva Filho, ex-reitor e vice-reitor da Universidade de São Paulo (USP) e ex-reitor da Universidade de Mogi das Cruzes, que oferece assessoria, consultoria, além de ministrar cursos,

seminários, workshops, treinamentos aos gestores das IES privadas e vender uma série de “produtos” direcionados a atender sua clientela. Seus sócios fundaram, a partir de 2005, sob a denominação de Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, da Ciência e da Tecnologia, uma instituição sem fins lucrativos, com sede no mesmo local, com coincidência nas atividades, com exceção de oferta da assessoria e da consultoria. A terceira atua nas áreas de consultoria de gestão, estudos de mercado, educação executiva, produção de conteúdo e metodologias de ensino; foi fundada pelo professor Ryon Braga em 1997. (CARVALHO, 2013, p. 766).

Carvalho (2013) afirma que existem três modelos representantes do setor lucrativo no ensino superior no Brasil. O modelo de universidade corporativa, teve origem em 1998, com a Universidade do Transporte, proveniente da Transportadora Americana, seguida das empresas nacionais e multinacionais, na sua maioria, essas instituições não têm campus, nem instalações físicas definidas, uma vez que grande parte dos cursos ofertados é em formato virtual. Existem também outras experiências empresariais que fazem uso dos princípios conceituais da universidade corporativa e estão pautadas por uma abordagem de gestão do conhecimento e de competências, é adotada pelos bancos públicos e privados para treinamento de seus funcionários/ servidores, como a Universidade Corporativa do Banco do Brasil e a Universidade Banco Central do Brasil.

As empresas educacionais passaram a adotar novas estratégias em face da concorrência acirrada promovida pelo recente surto expansivo nos anos de 1990. (OLIVEIRA, 2009). Na busca por clientes, a diversificação de cursos possibilitou a oferta de modalidades de ensino com menor prestígio acadêmico, focadas na diferenciação em virtude da demanda ou do contexto local. São exemplos os cursos sequenciais, a distância e de extensão e de pós-graduação *lato sensu*. Para algumas IES de pequeno porte, a solução foi permanecerem especializadas em um determinado nicho acadêmico, direcionadas ao extrato de maior renda (BALDAN, 2007).

Os esforços de captação e de retenção tem tomado conta das estratégias no campo do marketing nas IES, onde a Instituição prioriza e intensifica a busca por novos alunos, sem ações efetivas para controlar a perda deles durante o seu vínculo com a instituição. Essas estratégias estão sendo ampliadas em razão da expansão de IES privadas, que acaba ocasionando uma série de consequências, tais como: desequilíbrio na oferta, existência de demanda reprimida, falta de renda, falta e financiamento para ampliar o número de ingressantes no ensino superior (FARIA; BARUCHI, 2009).

As táticas mercantis das IES privadas estão promovendo transformações no âmbito dos negócios. Destaca-se, a profissionalização da gestão dos estabelecimentos educacionais. Daí surge a figura do reitor profissional, este seria um docente proveniente do segmento

público, com a carreira acadêmica reconhecida, que atraído pelo salário elevado assumiria a mediação entre a Mantenedora e a mantida, administrando-a sob as diretrizes da política estratégica, cujo objetivo principal tenderá a ser o lucro financeiro e o aumento e estabilidade patrimoniais (CARVALHO, 2013).

De acordo com Carvalho (2013), outra estratégia de expansão é a transformação de unidades isoladas em grandes conglomerados. Isso vem ocorrendo por meio de reestruturação operacional, seja pela aquisição de instituições de porte pequeno em dificuldades financeiras, seja por meio de fusões de capital, cuja cooperação permite ganhos de escala e maior fatia de mercado, bem como de número de alunos e de cursos já autorizados pelo MEC.

O indício do movimento de oligopolizada pode ser constatado pela quantidade de fusões e aquisições. Como destaca carvalho (2013) com dados da KPMG *Corporate Finance*, no ano de 2007, houve 19 aquisições no setor educacional. Em 2008, foram registradas 53 transações, o que levou o setor à posição de terceiro lugar no ranking nacional. Em 2009, em virtude da crise internacional, que afetou o setor educacional, houve redução acentuada para 12 operações, ainda assim, o setor educacional ocupou a décima segunda posição entre os setores econômicos. Em 2010, ocorreu ligeira recuperação para 20 operações, mantendo-se o mesmo posicionamento, e em 2011 ocorreu novo aumento para 27 operações e a subida de uma posição no ranking de transações (KPMG, 2012).

A manifestação mais significativa do fenômeno de mercantilização pode ser observada por meio das aquisições realizadas por fundos *private equity*⁶ e pela abertura de capital das empresas educacionais na bolsa de valores, a partir de 2007. Entre 2006 e o primeiro trimestre de 2010 foram realizadas cinco grandes operações, o principal foi a compra de 68% da Anhanguera Educacional pelo Banco Pátria (KPMG, 2012). ”Esses Fundos têm condições de injetar somas elevadas de recursos nos negócios educacionais por intermédio de grupos fechados de grandes especuladores, mediante a exigência de reestruturação baseada na redução de custos, na racionalização administrativa, na profissionalização da gestão” (OLIVEIRA, 2009, p. 741).

As instituições que tiveram seu capital aberto passaram a ter suas razões sociais alteradas e juntamente com a estrutura societária que passou a ser composta por fundos de investimentos. O tipo de captação via mercado de capitais permitiu a essas empresas uma

⁶ *Private equity* são fundos de investimento em participações de empresas de capital aberto ou fechado, com envolvimento posterior da entidade gestora/ investidora nos foros de gestão da entidade investida

grande movimentação de recursos que iniciou um processo intenso de aquisições/fusões, visando o crescimento de patrimônio líquido em larga escala conforme salienta Carvalho (2013):

[...]enquanto no SEB e na Estácio houve um acréscimo de 11,45% e 13%, respectivamente, os grupos Kroton e Anhanguera tiveram um incremento extraordinário de 82% e 117%, respectivamente. Em 2011, o SEB deixou de ter cotação de suas ações no mercado acionário. A Kroton, a Anhanguera e a Estácio permanecem cotadas na bolsa de valores brasileira e contam, respectivamente, com 11.297, 13.742 e 10.890 investidores, entre pessoas físicas e clubes de investimento. Outro dado importante é a participação do setor “serviços educacionais” na BM&FBOVESPA. Entre abril de 2011 e março de 2012, este representava 0,43% das negociações e 0,53% em volume monetário. (CARVALHO, 2013, p. 777).

Os instrumentos financeiros estabelecem o comprometimento da gerência com os interesses dos acionistas. Isso significa dizer que os objetivos da empresa transcendem a maximização do lucro, uma vez que ficam subordinados à maximização do valor acionário no mercado de capitais. Nesse sentido, todas as estratégias de gestão devem convergir para a ampliação dos lucros de curto prazo (CARVALHO, 2013).

Guttmann (2008) alerta para os efeitos da financeirização na medida em que,

[...] o preço da ação é, portanto, a variável-chave em torno da qual a gestão corporativa organiza a sua atuação, incitando reaquisições frequentes de ações, o uso de ações como moeda, o afrouxamento das normas contábeis e a manipulação de demonstrações financeiras. (GUTTMANN, 2008, p. 19).

Para Ryan (2001) este processo representa um prejuízo ao processo educacional brasileiro uma vez que a nova lógica financeira das IES mercantis acompanhada das demais estratégias organizacionais são incompatíveis com os princípios que norteiam a educação. Esse modelo institucional adaptado ao segmento educacional promove conflitos evidentes entre os valores educacionais e dos negócios, à medida que os provedores corporativos, virtuais e aqueles com fins lucrativos manifestam uma essência que privilegia a grande empresa e a realização individual (RYAN, 2001).

Como visto, a caracterização do financiamento das instituições de ensino superior aponta, por um lado, a entrada de capital estrangeiro vinculados a operações de fusões, abertura de capital e aumento de infraestrutura de IES privadas que se amplificaram nos governos Lula e Dilma, e por outro lado, o baixo crescimento relativo do financiamento das IFES. Essas tendências exprimem o ensino superior majoritariamente privado que temos. No capítulo seguinte é trazido o embasamento teórico e dados, que apontam as políticas estatais, dos últimos governos, como fomentadoras do ensino privado: através de benefícios fiscais e repasses indiretos, e da indiligência em relação aos recursos para as Instituições Federais.

5. EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E O ESTADO: PÚBLICO X PRIVADO

O presente capítulo traz a discussão e apresenta dados que solidificam a essência do que foi visto até aqui: a aproximação estatal de práticas que desmontam as universidades públicas e que fornecem espaço por meio direto e indireto às iniciativas privadas. O crescimento privatista e a crise financeira das instituições públicas são frutos de uma série de medidas políticas e econômicas aplicadas por governos protegidos por uma identidade ideológica que na prática remetem mais a uma aproximação do que afastamento da política educacional excludente fundada em nosso país.

A discussão sobre o financiamento da educação superior pública, em especial das IFES, é marcada por intensos debates. De um lado, os segmentos vinculados a estas instituições, de outro, o Ministério da Educação e a mídia em geral. Para os primeiros, estaria havendo ação deliberada do Governo Federal de sucatear essas instituições, pela asfixia orçamentária, e ainda, tendo como centralidade uma privatização fundamentada numa concepção economicista de racionalização de recursos do setor público e no estabelecimento da parceria público-privada para o financiamento deste nível de ensino no país (GEMAQUE; CHAVES, 2010).

Gemaque e Chaves (2010) analisam que a expansão democrática da educação superior pública constitui-se em um dos principais desafios para o Brasil, em face da adoção nos últimos anos, de políticas neo ou ultraliberais. Segundo as autoras, estas reformas surgem mediante pressões impostas após a crise do estado de bem-estar social, na Europa e do novo-desenvolvimentismo, na América Latina, que visam ajustar as ações do Estado, adequando-o à nova ordem internacional cuja centralidade se dá no crescente aumento dos valores orçamentários destinados à acumulação do capital e na redução proporcional de gastos com políticas sociais.

O “receituário” que as instituições financeiras definiram como solução para a crise do capitalismo, resumiam-se em adotar um padrão flexível de acumulação que fez-se acompanhar de uma nova forma de atuação estatal. É assim, então, que a doutrina neoliberal, encontra a oportunidade histórica, na medida em que oferecia uma explicação para a crise e uma solução. O diagnóstico: o Estado Providência, com os gastos sociais, as concessões aos trabalhadores e a atuação interventora no mercado, impedia a competição e, portanto, a prosperidade de todos, tolhendo a liberdade dos cidadãos (CHAUI, 2006; PAULANI, 2007). O remédio: um Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos e das organizações operárias, criando um exército de reserva que enfraquecesse o poder da classe que vive do trabalho de negociar, capaz de garantir a estabilidade monetária a qualquer custo, capaz de controlar e limitar os gastos sociais e sua

ação na economia, incentivando os investimentos privados, aliviando a carga tributária do grande capital, taxando o trabalho, o comércio e o consumo (ANTUNES, 2002).

O Estado brasileiro, coordenado por esta concepção, implementa reformas em sua aparelhagem, definindo as atividades de que deve se encarregar diretamente, aquelas que deve supervisionar e coordenar e aquelas que deve abrir à iniciativa privada (PAULANI, 2007). A educação superior torna-se a partir de então atividade não exclusiva do Estado, podendo ser oferecida por outras organizações públicas não-estatais e privadas. Assim, o Estado deveria focalizar sua atuação mais direta no ensino fundamental e em programas de educação profissional (NEVES E FERNANDES, 2002).

No processo de reforma concebido pelo Estado, o público e privado passariam a ser confundidos, pois as atividades desenvolvidas nas universidades públicas passaram a ser arquitetadas como serviços ou bem público, competitivos e não exclusivos do Estado. Desta forma, a universidade, de instituição social que cria, inventa, produz, transforma e socializa conhecimentos de forma autônoma. Passa a ser vista como organização social reprodutora de conhecimentos e prestadora de serviços, lançando-se ao mercado competitivo e subordinando sua produção acadêmica às demandas e necessidades do capital e do mercado impostas pelos agentes financiadores (CHAUÍ, 2003).

A transformação das instituições públicas em educação pública não-estatal e o estímulo à iniciativa privada que encontra aí importante espaço de acumulação de capital. Assim sendo, afirma Lima (2004), que de acordo com as políticas do Banco Mundial e do FMI, as IES públicas, estabelecendo-se como organizações sociais, devem buscar outras fontes de financiamento, tornando-se universidades operacionais. Seriam públicas pois prestam serviço público, mas deveriam se abrir aos recursos oriundos dos setores públicos e privados. Uma série de medidas tomadas pelo Estado vêm garantindo a precarização das universidades públicas, estabelecendo as vias para sua privatização (CHAUÍ, 2003).

O governo brasileiro age em conformidade com as determinações de organismos internacionais que firmam acordos que condicionam a inclusão de “cláusulas sociais”, tornando a privatização deste nível de educação parte essencial da reforma do Estado (GEMAQUE; CHAVES, 2010). Desta maneira, o Estado desenvolve uma política expansionista de cunho privado, materializada principalmente, no estímulo à criação de instituições isoladas de ensino superior e transformando, paralelamente, os espaços públicos e democráticos em espaços privados regidos pela lógica capitalista (GEMAQUE; CHAVES, 2010).

Ainda de acordo com as autoras, é considerado que o financiamento da expansão privada vem ocorrendo por meio da adoção de mecanismos tais como: liberalização dos

serviços educacionais; isenções tributárias; isenção da contribuição previdenciária das instituições filantrópicas; bolsas de estudo para alunos via programa de Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior; empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o PROUNI, entre outras formas de estímulo ao setor privado (GERMAQUE; CHAVES, 2010).

Em consequência, os governos neoliberais não só mantiveram o padrão dependente de ensino superior, mas viabilizaram seu aprofundamento, como parte da estratégia burguesa para o enfrentamento da crise estrutural do capitalismo (LIMA, 2007).

Segundo Neves e Fernandes (2002), o terceiro vetor no qual se deve buscar as determinações para o empresariamento do ensino superior brasileiro estaria,

[...] nas estratégias do Estado de privatização dos serviços públicos, que se destinam, em boa parte, a transferir recursos que até então eram destinados, prioritariamente, à reprodução da força de trabalho para aumentar a produtividade e a competitividade empresariais, em decorrência dos imperativos para a superação da crise do capitalismo monopolista (2002, p. 25).

Algumas das ações privatistas do Estado por meio de política fiscais e tributárias, são representadas por meio da Lei 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, materializada por uma série de medidas relacionadas sobretudo a isenções fiscais. As instituições de ensino sem fins lucrativos, durante um longo período, ficaram isentas do pagamento de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Além disso, essas instituições receberam tratamento diferenciado em relação aos percentuais a serem recolhidos de Programas e contribuições, tais como: Programa de Integração Social (PIS – Lei Complementar n. 7/70), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL - Lei n. 7.689/88), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS - Lei Complementar n. 70/91) (CARVALHO, 2005 APUT GERMAQUE E CHAVES, 2010).

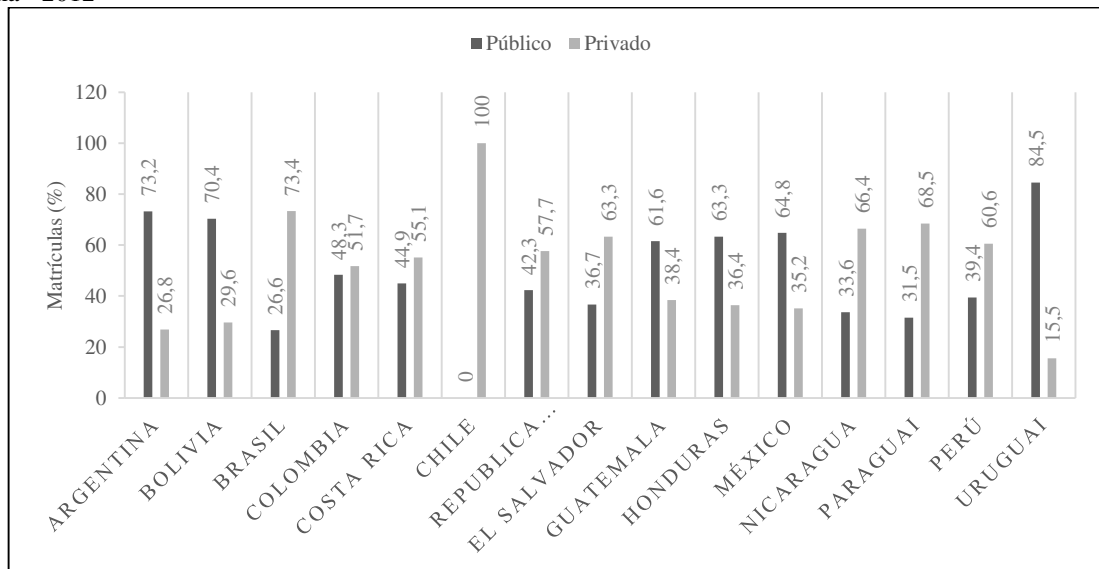
Sobre esses incentivos concedidos às instituições educacionais do setor privado, Carvalho (2005) afirma que os impactos microeconômicos da renúncia fiscal repercutiram no processo de expansão das matrículas privadas ao longo das três últimas décadas. Foi, sobretudo, a imunidade do IPTU que “permitiu a instituição adquirir um maior número de imóveis, para alojar mais cursos e alunos, sem ônus tributário sobre as despesas operacionais, servindo inclusive como estímulo à ampliação do ativo imobilizado” (CARVALHO, 2005 APUT GERMAQUE E CHAVES, 2010).

Historicamente, o estímulo à expansão das matrículas do ensino superior por meio do setor privado, segundo Carvalho (2005), também se deu por meio da “imunidade fiscal”, mais precisamente pela isenção do ISS e do COFINS. Estes, por sua vez, também garantiram o crescimento acelerado da receita operacional bruta, já que não havia ônus tributário sobre a ampliação da prestação de serviços. Finalmente, a imunidade do Imposto de Renda e a isenção da CSLL possibilitaram a continuidade da atividade educacional e evidenciaram a saúde financeira da instituição (CARVALHO, 2005 APUT GERMAQUE E CHAVES, 2010).

Fazendo-se uma comparação entre os países da América Latina, o resultado da política de privatização do ensino superior adotada no Brasil coloca o país com a segunda maior privatização desse nível de ensino no conjunto de 15 países, com 73,4% dos estudantes matriculados em IES privadas (dados de 2012), só perdendo para o Chile cuja totalidade do ensino superior está privatizada, como mostrado no Gráfico 11, abaixo.

Os países que apresentam os menores índices de privatização da educação superior desse conjunto de países da América Latina são Uruguai, Argentina e Bolívia. Nesses países, a maioria dos estudantes está matriculada em instituições públicas de educação superior, com 84,5% no Uruguai, 73,2% na Argentina e 70,4% na Bolívia.

Gráfico 11 - Distribuição dos estudantes de nível superior, por setor administrativo, em 15 países da América Latina - 2012

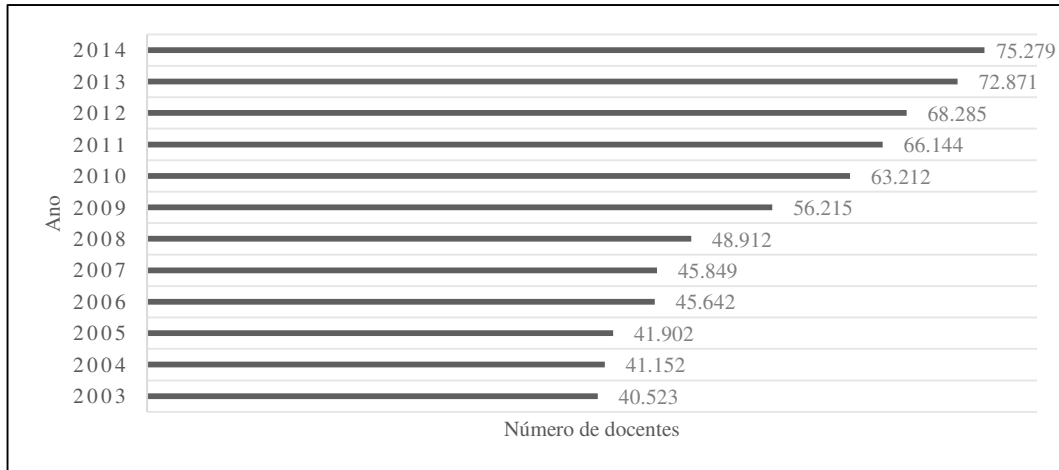


Fonte: Siteal En Base A Encuestas De Hogares (2013)

Ao comparar o crescimento do número de funções docentes (Gráfico 12) com o das matrículas, de 2003 a 2014, constata-se que enquanto os ingressos foram ampliados em 126,21%, com taxas nos quatro últimos anos de 8,33% e 6,68% (INEP, 2014), o número de funções docentes cresceu apenas 85,76%, com taxas de 3,23% e 3,30%. Com base nessas

informações, é possível inferir que um dos traços do perfil do financiamento da expansão do ensino superior vem ocorrendo na contenção de gastos por meio da intensificação do trabalho dos docentes.

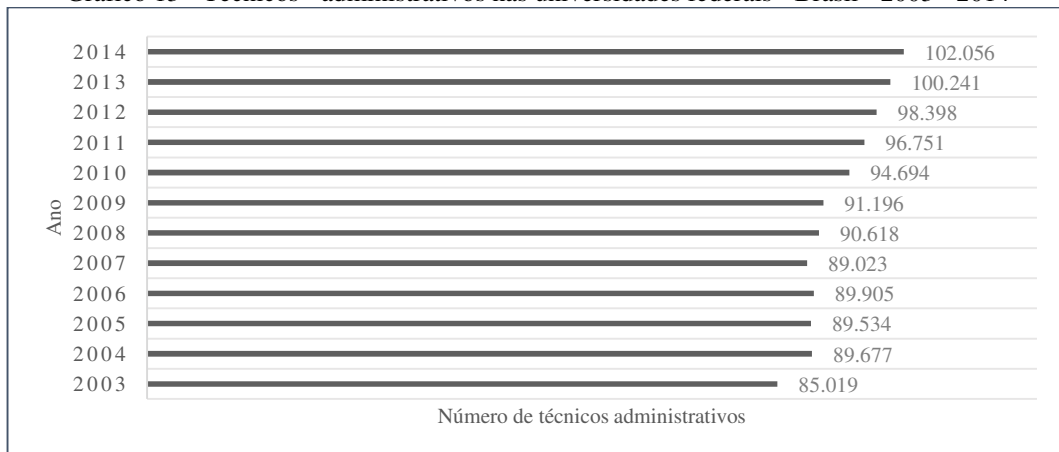
Gráfico 12 - Docentes das universidades federais – Brasil - 2003 - 2014



Fonte: Inep (2014)

Esse quadro se repete em relação ao número de funções técnico-administrativas, conforme evidencia o Gráfico 13, abaixo. Em relação à dinâmica do número de funções técnico-administrativas, de 2003 a 2014, a situação parece mais agravante tendo em vista que o crescimento total foi de apenas 20,03%. Assim, verificam-se os traços do perfil do financiamento da expansão desse nível de ensino, visto que esse tipo de função incide nas condições de trabalho dos docentes e discentes no interior das universidades.

Gráfico 13 - Técnicos - administrativos nas universidades federais - Brasil - 2003 - 2014



Fonte: Inep (2014)

A partir da Tabela 11 abaixo, estão dispostos dados da questão do financiamento de forma comparativa com outros gastos feitos pelo Estado. A análise oferece o destaque ao grau de prioridade do governo federal em expandir os recursos para as IFES.

Tabela 11 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas da União (todas as funções) – Brasil – 2003 - 2014

Ano	Despesas totais (todas as funções) (A)	Despesas com as universidades federais	
		R\$ (B)	% B/A
2003	1.656.529.366.566	16.827.902.088	1,02%
2004	1.610.244.593.133	19.060.833.662	1,18%
2005	1.836.254.366.329	18.408.298.661	1,00%
2006	1.885.024.558.316	22.562.547.967	1,20%
2007	1.880.377.574.322	24.222.544.228	1,29%
2008	1.830.292.203.324	26.073.363.294	1,42%
2009	1.963.359.889.516	30.706.012.287	1,56%
2010	1.986.084.053.293	35.426.933.937	1,78%
2011	2.075.179.376.909	37.802.840.192	1,82%
2012	2.032.656.649.882	35.370.114.929	1,74%
2013	1.999.301.596.750	39.017.383.884	1,95%
2014	2.284.954.042.002	41.076.643.811	1,80%

Obs.: Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

Fonte: Banco Central do Brasil (PIB - Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014)

Conforme descrito na Tabela 11, acima, em 2003 os recursos destinados às universidades federais representavam, proporcionalmente, 1,02% das despesas da União. Em 2014, passaram a representar 1,80% das despesas do Estado, um crescimento proporcional de 76,47%. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 16,828 bilhões, em 2003, para R\$ 41,077 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. No mesmo período a evolução em termos financeiros do PIB foi de 243,23% (IBGE, 2015).

No período de 2003 a 2014, dando continuidade à política econômica de FHC, os governos Lula e Dilma trataram como prioridade a destinação de recursos públicos para honrar o pagamento da dívida pública, conforme demonstrado abaixo.

Tabela 12 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas com juros e amortizações e com as despesas totais com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) – Brasil - 2003-2014

Ano	Despesas totais com a dívida (juros, amortizações e refinanciamento) (A)	Despesas com juros e amortizações da dívida (B)	Despesas com as universidades federais (C)	(C)/(A) %	(C)/(B) %
2003	986.044.314.791	285.967.500.477	16.827.902.088	1,71%	5,88%
2004	902.666.513.269	269.951.599.533	19.060.833.662	2,11%	7,06%
2005	1.056.334.293.359	234.128.833.286	18.408.298.661	1,74%	7,86%
2006	1.032.555.541.443	438.681.929.312	22.562.547.967	2,19%	5,14%
2007	939.821.985.959	364.227.710.702	24.222.544.228	2,58%	6,65%
2008	812.525.207.164	410.809.196.704	26.073.363.294	3,21%	6,35%
2009	889.438.144.374	526.823.992.266	30.706.012.287	3,45%	5,83%
2010	838.371.670.824	348.810.896.829	35.426.933.937	4,23%	10,16%
2011	876.148.624.671	297.201.040.488	37.802.840.192	4,31%	12,72%
2012	884.044.458.630	535.137.092.309	35.370.114.929	4,00%	6,61%
2013	794.187.601.206	525.064.216.562	39.017.383.884	4,91%	7,43%
2014	1.016.749.318.664	377.467.101.004	41.076.643.811	4,04%	10,88%

Obs.: Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil) - Execução Orçamentária por Órgão e Unidades Orçamentárias e Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa - GND.

Ao comparamos os recursos destinados às universidades federais com os recursos destinados à dívida pública, Tabela 12, acima, comprova-se a absoluta prioridade, conferida pelo Estado, para o pagamento da dívida pública.

Se considerado apenas as despesas com juros e amortizações, o montante de recursos do orçamento do Estado empregado já pode ser considerado elevado. No período de 2003 a 2014, a União destinou, cumulativamente, R\$ 4,614 trilhões, para o pagamento de juros e amortizações da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam da União, cumulativamente, R\$ 346,555 bilhões, o que representa 7,51% dos recursos destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública.

Ao considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e com o refinanciamento da dívida, o Estado destinou cumulativamente, no período de 2003 a 2014, R\$ 11,029 trilhões, o equivalente a R\$ 919,074 bilhões ao ano para o pagamento da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam, cumulativamente, R\$ 346,555 bilhões, o que representara apenas 3,14% das despesas totais do governo federal com juros, amortizações e refinanciamento.

As despesas da União somente com juros e amortizações da dívida pública representaram, em média, 20,74% das despesas orçamentárias da União. O Brasil é um dos países que mais gasta com juros sobre a dívida pública. Os juros extorsivos desperdiçam

recursos públicos que poderiam, por exemplo, viabilizar a ampliação de recursos para a educação (ANDES, 2016).

Apesar do aumento dos recursos destinados às universidades, especialmente durante o governo Lula, tais instituições, proporcionalmente, têm perdido espaço na partilha dos recursos da União destinados, por exemplo, às despesas com a função Educação.

Tabela 13 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas com a função Educação – Brasil - 2003-2014

Ano	Despesas com a função educação (A)	Despesas com as universidades federais	
		R\$ (B)	B/A %
2003	26.884.296.223	16.827.902.088	62,59%
2004	25.767.606.329	19.060.833.662	73,97%
2005	26.856.681.601	18.408.298.661	68,54%
2006	31.319.091.126	22.562.547.967	72,04%
2007	37.409.814.975	24.222.544.228	64,75%
2008	41.075.120.934	26.073.363.294	63,48%
2009	50.844.792.868	30.706.012.287	60,39%
2010	64.007.866.621	35.426.933.937	55,35%
2011	72.340.209.676	37.802.840.192	52,26%
2012	67.632.051.183	35.370.114.929	52,30%
2013	75.575.245.707	39.017.383.884	51,63%
2014	84.649.023.540	41.076.643.811	48,53%

Obs.: Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - Demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Na análise da Tabela 13, acima, verifica-se que, em termos financeiros, no período de 2003 a 2014 houve crescimento de 144,10% dos recursos destinados às universidades federais (de R\$ 16,828 bilhões para R\$ 41,077 bilhões). Entretanto, houve uma redução proporcional dos recursos destinados, quando comparados com as despesas da União com a função educação. Em termos proporcionais, houve um decréscimo de 29,97% dos recursos destinados às universidades federais, quando comparados com os recursos destinados à função educação, de 62,59% para 48,53%.

O cenário descrito acima também é observado na comparação com os recursos destinados à educação básica.

Tabela 14 - Despesas da União com as universidades federais e com a educação básica, como percentual das despesas da União (todas as funções) – Brasil - 2003-2014

Ano	Despesas União (todas as funções) (A)	Despesas com as universidades federais		Despesas com a educação básica	
		R\$ (B)	% B/A	R\$ (C)	%C/A
2003	1.656.529.366.566	16.827.902.088	1,02%	6.302.215.859	0,38%
2004	1.610.244.593.133	19.060.833.662	1,18%	3.124.510.057	0,19%
2005	1.836.254.366.329	18.408.298.661	1,00%	5.455.064.286	0,30%
2006	1.885.024.558.316	22.562.547.967	1,20%	6.836.020.799	0,36%
2007	1.880.377.574.322	24.222.544.228	1,29%	8.012.434.094	0,43%
2008	1.830.292.203.324	26.073.363.294	1,42%	12.951.780.994	0,71%
2009	1.963.359.889.516	30.706.012.287	1,56%	17.103.248.165	0,87%
2010	1.986.084.053.293	35.426.933.937	1,78%	24.019.682.980	1,21%
2011	2.075.179.376.909	37.802.840.192	1,82%	28.442.890.753	1,37%
2012	2.032.656.649.882	35.370.114.929	1,74%	28.230.899.044	1,39%
2013	1.999.301.596.750	39.017.383.884	1,95%	28.426.500.282	1,42%
2014	2.284.954.042.002	41.076.643.811	1,80%	28.770.566.457	1,26%

Obs.: Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

No período analisado, os recursos destinados à educação básica, comparados com as despesas da União, cresceram, proporcionalmente, 231,58% (de 0,38% para 1,26%), enquanto os recursos destinados às universidades apresentaram um crescimento de 76,47% (de 1,02% para 1,80%), confirmando a falta de prioridade governamental dos investimentos neste último nível de ensino. Do ponto de vista financeiro, as despesas do Estado com as universidades federais elevaram-se de R\$ 16,828 bilhões, em 2003, para R\$ 41,077 bilhões, em 2014, crescimento de 144,10%. As despesas com a educação básica foram elevadas de R\$ 6,302 bilhões, em 2003, para R\$ 28,771 bilhões, em 2014, um crescimento de 356,51% (Tabela 14).

Em sentido antagônico ao que acontece com as IFES, o governo federal trata como prioridade os recursos destinados a fomentação do ensino superior privado. Abaixo analisaremos os recursos destinados ao PROUNI e FIES.

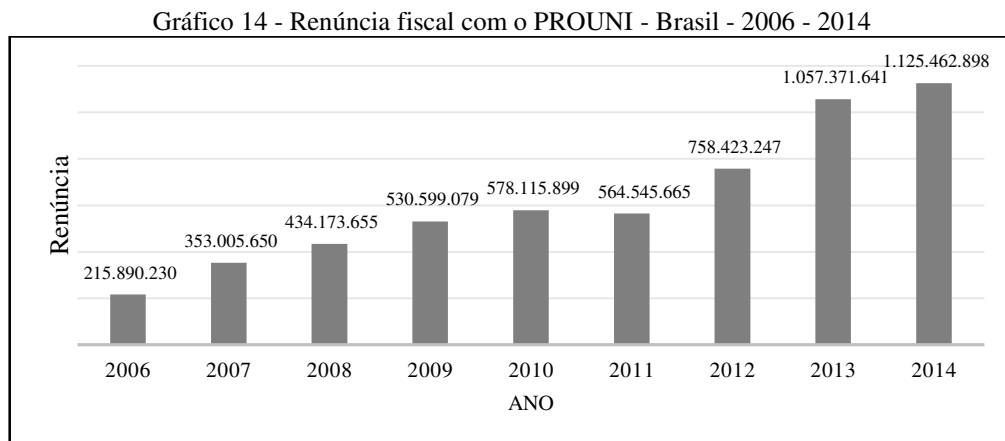
Em 2004, o governo Lula criou o PROUNI como forma de “democratizar” o acesso da juventude brasileira à educação superior privada. O Programa foi implementado pelo governo federal como ajuda a delinear o perfil do financiamento da expansão do ensino superior. O programa funciona por meio da renúncia fiscal concedida pelo governo federal às IES privadas em troca da oferta de bolsas (totais e parciais de 50% e 25%) aos estudantes, representando, na prática, o repasse de verbas públicas ao setor privado mercantil (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006).

O PROUNI atende as IES privadas de forma duplicada, ou seja, concede isenções fiscais em troca de bolsas à população “carente” e ainda pode, por meio do FIES, pagar a complementação das mensalidades das bolsas parciais (GEMAQUE; CHAVES, 2010).

Para Leher (2004), o PROUNI tem sido utilizado pelo governo federal sob um discurso populista de inclusão social da população pobre, mas na prática tem favorecido as instituições privadas numa conjuntura em que se encontravam numa crise de inadimplência. Afirma que:

[...] em um contexto de dramático estrangulamento orçamentário das Instituições públicas (orçamento das IFES em 2003 foi 20% menor do que o de 2000), vítimas do draconiano superávit primário que fez secar as políticas públicas, por que tamanho despreço pelas instituições públicas que tantas contribuições têm dado ao povo brasileiro? O PROUNI é um vultoso programa de salvamento das privadas de má qualidade que sofriam alto índice de inadimplência, mas que conheceram na última década lucros extraordinários, movimentando atualmente mais de R\$ 15 bilhões/ ano. (LEHER, 2004, p. 875)

Em 2005, 112,2 mil pessoas participaram do PROUNI. De lá até o fim de 2014, foram beneficiados 1,3 milhão de estudantes. Para isso, o governo federal abdicou de arrecadar R\$ 5,6 bilhões das instituições de ensino privadas. A cada ano, o bolo da renúncia fiscal foi aumentando e, em valores corrigidos pela inflação (Jan/2015), cresceu 421,31% entre 2006 e 2014, este último ano teve o maior custo do período, Gráfico 14, abaixo (PORTAL G1).



Fonte: Receita federal (2015)

O maior volume de renúncia é o do INSS, que representa 38% do total da renúncia fiscal para esse programa. A renúncia dos recursos da fonte PIS tem sido reduzida a cada ano enquanto a CSLL apresenta um movimento inverso (PORTAL G1).

Para Gemaque e Chaves (2010), a política de favorecimento da expansão do setor privado torna-se evidente com a análise dos dados referentes à renúncia fiscal das IES privadas para a implementação do PROUNI. Segundo a autora, com o discurso da inclusão social dos

excluídos, o governo atende às pressões do setor privado e, em troca de bolsas para os estudantes pobres, renunciou a bilhões durante os anos de implantação desse programa, oferecendo a essa população uma educação de qualidade questionável. (GEMAQUE; CHAVES, 2010). Aprile e Barone (2008) questionam a opção do governo em privilegiar IES privadas, cuja maioria são faculdades ou centros universitários, desobrigados da pesquisa e extensão. Tratando-se de um programa de parceria público-privada inserido na lógica neoliberal de fortalecimento do privado por meio de incentivo governamental.

O primeiro programa voltado para financiamento estudantil criado por um governo federal foi o Programa de Crédito Educativo, em 23 de agosto de 1975, operacionalizado com recursos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e bancos comerciais. Em 1999 surge o FIES, criado por meio de Medida Provisória nº. 1.827/99 (OLIVEIRA; CARNIELLI, 2010).

Numa tentativa de construir legitimidade social para a sua proposta de restrição do financiamento das universidades federais, as autoridades da área econômica afirmaram que “cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população” (BRASIL, 2003). Ao mesmo tempo, tais autoridades apresentavam como solução para viabilizar o acesso dos mais pobres à educação superior “a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas” (BRASIL, 2003). A proposta de financiar o acesso de estudantes pobres à educação superior privada, por meio de empréstimos subsidiados, foi colocada em prática por meio Fundo de Financiamento Estudantil.

Barone (2008) destaca que esse programa não é um benefício aos estudantes, mas se constitui num empréstimo adquirido para os que não têm condições de pagar as mensalidades do curso. Na prática esse programa tem sido relevante para a sobrevivência de parte significativa das IES privadas, pois reduz a inadimplência nestas instituições na medida em que se constitui num mecanismo que estudantes utilizam para custear seus estudos.

Além disso implica em um grande dispêndio de recursos que desde 2009 passaram a ser concedidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FDNE), como cita Cardim (2015):

Em 2014, 26% dos estudantes matriculados nas Instituições de Ensino Superior privadas foram beneficiados pelo Fies. Isso significa um dispêndio de quase R\$ 13 bilhões por parte do governo. Esse percentual é ainda mais relevante quando se considera o fato de que 74% das vagas do ensino superior são ofertadas nas instituições particulares. (CARDIM, 2015, p. 3)

Tabela 15 - Gastos tributários da União com o PROUNI e despesas da União com o FIES, como percentual das despesas com as universidades federais – Brasil - 2003-2014

Ano	Despesas com as universidades federais R\$ (A)	PROUNI + FIES (B)	%(B)/(A)
2003	16.827.902.088	1.341.626.724	7,97%
2004	19.060.833.662	1.237.629.607	6,49%
2005	18.408.298.661	1.483.019.843	8,06%
2006	22.562.547.967	1.798.956.611	7,97%
2007	24.222.544.228	2.026.418.396	8,37%
2008	26.073.363.294	2.331.020.555	8,94%
2009	30.706.012.287	2.658.192.855	8,66%
2010	35.426.933.937	3.039.224.782	8,58%
2011	37.802.840.192	3.751.149.478	9,92%
2012	35.370.114.929	4.852.523.941	13,72%
2013	39.017.383.884	9.202.622.781	23,59%
2014	41.076.643.811	13.153.636.658	32,02%

Obs.: Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

Fonte: a) FIES. Senado Federal (Portal Orçamento). Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014). b) PROUNI (anos 2006-2014): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários).

Como indica a Tabela 15, acima, em 2003, o governo federal liberou R\$ 1,342 bilhão para o FIES, que representa 7,97% do gasto com as universidades federais. A partir de 2005, o governo federal, para viabilizar o PROUNI, passou a conceder benefícios tributários para as instituições privadas de educação superior que aderissem ao Programa. Tais benefícios são contabilizados pela Receita Federal, como gastos tributários da União. Em 2014, o governo federal liberou R\$ 13,154 bilhões para o FIES e o PROUNI. Essas despesas passaram a representar 32,32% do gasto nas federais.

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 16,828 bilhões, em 2003, para R\$ 41,077 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. As despesas com o FIES e o PROUNI foram elevadas de R\$ 1,342 bilhões, em 2003, para R\$ 13,154 bilhões, em 2014, um crescimento de 880,42%. Tal comparação demonstra o apoio dos governos Lula e Dilma à expansão da educação superior privada. A transferência de recursos da União para a expansão da educação superior privada foi intensificada no governo Dilma.

6. CONCLUSÃO

A política de expansão da Educação Superior implementada no Brasil no período de 2003 a 2014 teve como centralidade a privatização desse nível de ensino e foi materializada de um lado, por meio da adoção de uma série de mecanismos governamentais que incentivaram a expansão de instituições de ensino superior privado. E por outro lado, pela omissão em relação aos recursos destinados às instituições federais de ensino superior. Em decorrência dessa política, o Brasil possui o segundo maior nível de privatização dentre todos os países da América Latina.

O ensino superior brasileiro foi construído em um contexto elitista onde as minorias permaneceram excluídas. Os governos recentes não se utilizaram de medidas suficientes para romper com esse cenário, pelo contrário, fomentaram a expansão do ensino elitista e técnico baseados em fundamentações ideológicas de desenvolvimento por aumento de produtividade e investimentos no setor privado.

O estudo realizado evidenciou que a política de expansão do ensino superior é fundamentada numa concepção economicista de contenção de gastos do setor público e no estabelecimento da parceria público privada para o financiamento do ensino superior de ensino no país, adequando-se à lógica neoliberal defendida pelos organismos multilaterais de financiamento.

Como consequência, o governo vem adotando nos últimos anos uma política de racionalização de recursos para o financiamento das instituições federais de ensino superior, o que foi evidenciado pela queda da relação entre recursos financeiros destinados para pagamento de pessoal e o PIB, de 1995 para 2014 (0,65% para 0,56%) que mostra a contradição que representa a constante contenção de recursos para um nível de ensino que cada vez demanda mais verbas. Quanto ao total de recursos aplicados no custeio das IFES em relação ao PIB a queda chegou a ser de 52,83% no final do governo Lula em relação ao primeiro governo FHC. Outro dado significativo se refere à evolução dos recursos destinados a outros níveis de ensino se comparado com os recursos destinados às IFES no período de 2003 a 2014, os recursos destinados à educação básica, comparados com as despesas da União, cresceram, proporcionalmente, 231,58%, enquanto que os destinados às universidades apresentaram um crescimento de 76,47%, confirmando a falta de prioridade governamental dos investimentos neste último nível de ensino. O arrocho de verbas ainda pode ser conferido com a comparação entre o aumento das matrículas com as funções docentes e técnico-administrativas,

demonstrando que a expansão do setor público federal, instituída em programas como REUNI, tem sido feita por meio da intensificação do trabalho desses servidores.

A expansão de políticas neoliberais em favorecimento da expansão do setor privado e técnico no país nos governos recentes torna-se notória com o exame de diversas medidas adotadas, por exemplo: A Lei nº 10.973/2004, a chamada Lei de Inovação Tecnológica, que estimula a orientação mercantilista à pesquisa científica; a Lei nº 11.079/2004 que dá formas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada; o Decreto Presidencial nº 5.205/2004, que regulamentou as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado; O Decreto nº 6.096/2007, que instituiu o REUNI programa que se baseia em uma postura reguladora do Estado em exigir aumento de produtividade sem oferecer aporte financeiro suficiente; o programa Ciências sem Fronteiras, que fundamenta a mobilidade internacional como estratégia para o desenvolvimento econômico, e destaque aos programas PROUNI e FIES que regulamentaram o investimento e renúncia fiscal nas IES privadas. Com o discurso da inclusão social aos excluídos, o governo atende às pressões do setor privado. Só com o PROUNI, em troca de bolsas para os estudantes, o governo renunciou mais de 5,6 bilhões em oito anos de implantação desse programa (2006 a 2014). Para Gemaque e Chaves (2010) ao expandir esses programas, sob o discurso da democratização do acesso, nega à população brasileira o direito à educação pública de qualidade, pois a maioria das instituições beneficiadas por esses programas não desenvolvem o ensino associado à pesquisa e à extensão. Trata-se, de fato, de programas de parceria público privada inserido na lógica neoliberal de fortalecimento do privado por meio de incentivo governamental.

Em síntese, pode-se afirmar que o perfil do financiamento da expansão da educação superior brasileira se caracteriza muito mais como política excludente, sob o discurso da inclusão de parcela mínima da população. Por meio de ajustes fiscais para racionalização de recursos o governo está sufocando financeiramente as universidades federais colocando-as em situação delicada. A adoção de parcerias público-privadas como alternativa para a expansão, não contribuirá de forma efetiva para a mudança do quadro de exclusão social, sendo na prática mais uma forma de desvio de recursos do setor público em favorecimento do setor privado. Somente com aumento significativo do investimento público no setor público de ensino superior é que o país poderá, de fato, alterar a lógica elitista e excludente que se consolidou no nosso ensino superior.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gilberto Luiz; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes; YASBEK, Cristiano Lisboa. **Evolução da Carga Tributária Brasileira**. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. 2015. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. Avaliação**, Campinas: v. 13, n. 3, 2008. p. 647-680.

_____. Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as IFES—de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. BITTAR, M.; OLIVEIRA, JF; MOROSINI, M. In: **Educação superior no Brasil-10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP/MEC, 2008. p. 257-282.

_____. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. Campinas: Cortez Editora, 2003.

ANDES – SN; A educação vai ao mercado: considerações sobre mercantilização do ensino superior. In: **Revista Caderno Andes**, Florianópolis, 2015. p. 72-83. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1111626519.pdf>>. Acesso em: 12 de abril de 2016.

_____; As Lutas sociais ante a agenda do capital. In: **Universidade e Sociedade**, Brasília: ANDES, n. 57, 2016. p. 17-35. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-632920299.pdf>>. Acesso em: 18 de junho de 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho: Ensaio Sobre a afirmação e negação do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2002.

APRILE, Maria R.; BARONE, Rosa E. M. Políticas Públicas para Acesso ao Ensino Superior e Inclusão no Mundo do Trabalho – o Programa Universidade para Todos (PROUNI) em Questão. In: **Mundos sociais: saberes e práticas**, Jun. 2008. P. 58.

BALDAN, João Carlos. **Concorrência em confronto: Ensino Superior**. São Paulo: Segmento, n. 102, mar. 2007. p. 36-42.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. Mitos da " globalização". In: **Estudos Avançados**, v. 12, n. 32, 1998. p. 125-186.

BERCHEM, Theodor. A missão das universidades na formação e no desenvolvimento culturais: a diversidade dentro da universalidade. A missão da universidade hoje. In: **Cadernos Plurais**. Rio de Janeiro, v. 5, 1990.

BORGES, Duscelino Pereira. A expansão do ensino superior público no Brasil e a questão do financiamento no período 1995-2002: o caso da Universidade de Brasília. **Sociedade e Estado**, Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília: v. 20, n. 3, 2005. p. 743-744.

BRASIL, MARE. **Plano diretor da reforma do Estado**. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, 1988. Versão atualizada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> acesso em 14 de março de 2016.

_____. Ministério da Educação. **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. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>> Acesso em: 10 de maio de 2016.

_____. PNE. Plano Nacional de Educação. **Lei nº 10.172/2001** (PNE). Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm> acesso em 12 de março de 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.205/2004**. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5205.htm> Acesso em: 10 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.622/2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm> Acesso em: 10 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.642/2011**. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm> Acesso em: 15 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.861/2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm> Acesso em: 10 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.973/2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm> Acesso em: 10 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.892/2008** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm> Acesso em: 10 de maio de 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior**: O TCU promove a busca de soluções. Brasília: TCU, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: MARE/ENAP, 1995.

CARDIM, Paulo. **A polêmica em torno do programa de financiamento estudantil – Fies**, 2015. Disponível em: <<http://www.belasartes.br/diretodareitoria/artigos/a-polemica-em-torno-do-programa-de-financiamento-estudantil-fies>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

CARNEIRO, Moacir Alves. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. In: **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, jul./set. 2013. p. 764-773.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI. In: **reunião anual da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em educação**. Rio de Janeiro, v. 28, 2005.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas, Alínea, 2006. p. 125-139.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula e GILIOLI, Renato de Sousa Porto. **PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?** Curitiba: Editora UFPR, 2006. p. 125-140.

_____. A educação superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação do acesso. **Atos de pesquisa em educação**, PPGE/ME FURB, v. 2, n. 3, set./dez. 2007. p. 414-429.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. In: **Revista brasileira de educação**. Campinas, n. 24, set./out./nov./dez. 2003. p. 5-15.

_____. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Unesp, 2001.

CONCEIÇÃO, Pedro; ALVES, Jorge. **Novas ideias para a Universidade**. Lisboa: IST Press, 1998.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS; UNESCO BRASIL. **Tendências da educação superior para o século XXI**. Paris. Brasília-DF: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1999.

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

CUNHA, Luiz Antonio. Ensino superior e universidade no Brasil. Lopes, EMT et al. In: **500 anos de educação no Brasil**, 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica. p. 151-204, 2000.

_____. O ensino superior no octênio FHC. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, n. 82, 2003. p. 37-61.

_____. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: UNESP, 2007.

DAVIES, Nicholas. **Renúncia fiscal para as IES privadas: onde o pau não vai comer**. Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES-SN, 2002. Disponível em:<antigo.andes.org.br/nicholasaandes.doc> acesso em 02 de fevereiro de 2016.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Sistemas municipais de ensino em Minas Gerais: o papel dos conselhos municipais de educação. In: **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 28 n. 04, 2012.

FAÇANHA, Luís Otávio; MARINHO, Alexandre. **Instituições de ensino superior governamentais e particulares: avaliação comparativa de eficiência**. Rio de Janeiro: UFRJ, n.36, v. 6, nov. 2001.

FARIA, Sergio Enrique; BARUCHI, Sandra Regina Soriani. Os 4 Ps, os 4 C s e os 4 As do marketing aplicados à gestão das Instituições de Ensino Superior como ferramentas para conquistar e manter alunos. In: **SEGET 2009 – 13 V Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, Rio de Janeiro, 2009.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia universitária: uma conquista, não uma dádiva. In: **Educação superior: avaliação da produção científica**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2000.

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. **Elitismo e exclusão na educação brasileira**. In: ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima (org.). Políticas públicas educacionais. Campinas: Editora Alínea, 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Direitos difusos na Constituição de 1988. In: **Revista de direito público**. São Paulo, n. 88, Out-Dez. 1988.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos, 1534-1930**. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

FREITAS, C. L. Helena. PNE e formação de professores: contradições e desafios. In: **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 8, n. 15, jul./dez. 2014. p. 427- 445.

FREITAS, Claudia M^a et al. **Estudo das fontes de recursos e despesas por categorias econômicas das universidades federais brasileiras**. São Paulo, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. In: **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 16, n. 46, jan./abr. 2011. p. 235-274.

GEMAQUE, Rosana M. de Oliveira; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Perfil da Expansão no Setor Público e Privado e Financiamento da Educação Superior Brasileira pós-LDB. In: **Série-Estudos- Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**. Campo Grande/MS, n. 30, jul./dez. 2010. p. 71-91.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da educação brasileira**. – 3. ed. – São Paulo: Cortez Editora, 2008.

GILOLO, Jaime. A educação tecnológica superior no Brasil: os números de sua expansão. Universidade e Mercado de Trabalho. In: **Educação Superior em Debate**. Brasília, INEP, n. 3, 2006. p. 109-134.

GOMES, Alfredo Macedo. As reformas e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. In: MANCEBO, Deise; SILVA JR., João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas: Alínea, 2008. p. 23-51.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. In: **Novos estudos-CEBRAP**. São Paulo: n. 82, 2008. p. 11-33.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A Reforma Educacional Na Era FHC (1995/1998 e 1999/2002): Duas Propostas, Duas Concepções**. In: IX seminário nacional de estudos e pesquisas “história, sociedade e educação no Brasil”, Anais eletrônicos. João Pessoa: Editora da UFPB, p. 1437-1455. 2012. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.48.pdf>. Acesso em: 20 abril de 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior 2001-2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em 18 de abril de 2016.

_____. **Resumo Técnico: Censo Nacional da Educação Superior - 2003**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2016.

_____. **Resumo Técnico: Censo Nacional da Educação Superior - 2010**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2010/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2016.

_____. **Resumo Técnico: Censo Nacional da Educação Superior - 2014**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. Disponível em:

< http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2014/>. Acesso em: 14 de maio de 2016.

JACOB, Vera Lúcia. **Poder do Estado e Poder dos Docentes**. Um olhar sobre o movimento. Belém-PA: SPEP/GRAPHITE, 1997.

JÉLVEZ, Julio Alejandro Quezada. **História da educação**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

KPMG Corporate. **Pesquisa de fusões e aquisições 2012** – 2º trimestre: espelho das transações realizadas no Brasil. 2012. Disponível em: <http://www.kpmg.com/BR/PT/Estudos_Analises/artigosepublicacoes/Documents/Fusoes%20e%20Aquisicoes/2012/FA-2otrim-2012.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2016.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. In: **Educação & Realidade**. Campinas, v. 34, n. 1, 2009. p. 49-64.

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

_____. **Um novo senhor da educação?** A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. Outubro, v. 1, n. 3, 1999. p. 19-30.

LIMA, Kátia Regina de S. **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Editora Xamã, 2007.

_____; et. al.. Políticas Públicas De “Democratização” Da Educação Superior no Governo Lula: Enem, Prouni, Reuni. In: **ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E105 MARXISMO**, V, UFSC, Florianópolis, 2011.

_____; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In: **Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 23-46.

MACEDO, Claudio Andrade; RUSSO, Suzana. A PROPRIEDADE INTELECTUAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. In: **Revista EDaPECI**, v. 5, n. 5, 2010. p. 147 - 156.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **Financiamento do ensino superior: um estudo sobre recursos diretamente arrecadados pelas IFES e o caso da UnB**. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Nacional de Brasília. Brasília, 2003.

MAUÉS, Olgaíses. **A política de educação superior para a formação e o trabalho docente: a nova regulação educacional**. 31º Reunião Anual da ANPED, 2008. Disponível em: <<http://anped11.uerj.br>> Acesso em: 5 de junho de 2016.

MEC. **Legislação Fies**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/pnpd/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13375-legislacao-fies>>. Acesso em: 13 de junho de 2016.

MILANESI, Irton. A construção curricular do ensino superior no Brasil numa perspectiva histórico-sociológica da educação: da colônia à república. In: **Revista de Educação PUC-Campinas**. Campinas, v. 3, n. 5, 2012.

MINTO, Lalo Watanabe. **A educação da “miséria”: particularidade capitalista e educação superior no Brasil**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

MOROSINI, Marília Costa. **O ensino superior no Brasil**. Histórias e memórias da educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, v. 3, 2005. p. 295-323.

MOURA, Emanuel A. **Inserção dos Institutos Federais e o Desenvolvimento Local**: um estudo de caso de Laranjal do Jarí. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; FERNANDES, Romildo Raposo. Política neoliberal e educação superior. In: **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos**. São Paulo: Xamã, 1990. p. 21-40.

NEY, Antonio. **Política educacional**: organização e estrutura da educação brasileira. Rio de Janeiro: Wak, 2008.

NOSELLA, Paolo. A escola brasileira no final do século: um balanço. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). In: **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 166-188.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais**: o caso da universidade federal de Goiás (UFG). Tese (Doutorado em Educação). São Paulo, 2000. p. 210.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de et al. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. In: **Educação & Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 30, n. 108, 2009. p. 739-760.

OLIVEIRA, Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo; CARNIELLI, Beatrice Laura. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes. In: **Jornal de Políticas Educacionais**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, 2010. p.35-40.

OLIVEN, Arabela Campos. **Histórico da educação superior no Brasil**. A educação superior no Brasil. Brasília: Capes, 2002. p. 24-37.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **O papel das Universidades no Desenvolvimento Regional**. Paris: UNESCO, 1998.

PAULANI, Leda Maria. **O Projeto Neoliberal para a Sociedade Brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo. In: NEVES, Lúcia M. W.; LIMA, Júlio C. F., (org.), Rio de Janeiro: editora Fiocruz/EPSJV, 2007. p. 67-105.

PILETTI, Nelson. **História da Educação no Brasil**. 7. ed. São Paulo: ática, 2006.

PIRES, Natal Junior. **O Governo dos cientistas em tempos neoliberais**: reflexões acerca da performatividade e da competição no meio acadêmico brasileiro no período de 1968 a 2014. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015.

PORTAL G1, **Prouni deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016, maior valor desde sua criação**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>>. Acesso em: 16 de junho de 2016.

QUEIROZ, Kelli Consuêlo Almeida de Lima. **Eu avalio, tu avalias, nós nos autoavaliamos?** uma experiência proposta pelo SINAES. Dissertação de Mestrado – UNB. Campinas/SP: Autores Associados, 2011.

RANIERI, Nina. **Educação superior, direito e estado**: na Lei de diretrizes e bases. São Paulo: EdUSP, 2000.

RYAN, Yoni. **O ensino superior como um negócio: lições do mundo corporativo**. Minerva, Holanda: Springer, v 39, n. 1, 2001. p. 115-135.

SANTOS, Robinson dos; ANDRIOLI, Antônio Inácio. Educação, Globalização e Neoliberalismo: o debate precisa continuar. In: **Revista Latino-Americana de Educação**, 2005.

SCHWARTZMAN, J. **O financiamento do ensino superior no Brasil e algumas lições para a América Latina**. São Paulo: IESALC, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. Autonomia Universitária e a Constituição de 1988. In: **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo, v. 12, 2007.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – (Gastos Tributários) – PLOA. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SENADO FEDERAL. **Demonstrativos da Execução Orçamentária**: 1995-2014. Portal Orçamento (Siga Brasil). Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 12 jun. 2016.

SEVERINO, Antônio. **O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios**, Curitiba: Educar, n. 31, 2008. p. 73-89.

SGUISSARDI, Valdemar. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCIBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. In: **Universidade**: políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Cortez, 2004, p. 33-52.

_____. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v.27, n. 96, Especial, 2006. p.102-156.

_____. **Universidade, fundação e autoritarismo: o caso da UFSCar.** São Carlos: Editora da UFSCar, 1993.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SUELY, Ferreira. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). In: **Linhas Críticas**, v. 18, n. 36, p. 455-472, 2012.

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch; AMORIM, Wilson Aparecido Costa. Reformulação e expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: as dificuldades da retomada da educação profissional. In: **Revista Ensaio**. São Paulo, v. 16, n. 59, 2008. p. 207-228.

TRIGUEIRO, Dumerval. **Ensaio sobre educação e universidade.** Brasília: INEP, 2006.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 110, jul. 2000. p. 39-66.

_____; MARQUES, Paulo Marcello F. Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. In: **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 91, 2005. p. 655-680.