

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
POLÍTICA E GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES EDUCACIONAIS**

**PRISCILLA GAMA CARDOSO**

**PÚBLICO E PRIVADO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DA  
HOMEOPÁTICA CONTRARREFORMA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL (1995-2010).**

**Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências do Campus  
de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de  
Mestre em Educação.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Aparecida Segatto Muranaka**

**Rio Claro  
2011**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
CAMPUS DE RIO CLARO  
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS DE RIO CLARO

**CERTIFICADO DE APROVAÇÃO**

**TÍTULO:** Público e Privado na Educação Superior: uma análise da homeopática contrarreforma  
Universitária no Brasil (1995-2010)

**AUTORA:** PRISCILLA GAMA CARDOSO

**ORIENTADORA:** Profa. Dra. MARIA APARECIDA SEGATTO MURANAKA

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO , pela  
Comissão Examinadora:

Profa. Dra. MARIA APARECIDA SEGATTO MURANAKA  
Departamento de Educacao / Instituto de Bociências de Rio Claro

Prof. Dr. CESAR AUGUSTO MINTO  
Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação - Faculdade de Educação/USP

Profa. Dra. AUREA DE CARVALHO COSTA  
Departamento de Educação / Faculdade de Ciências de Bauru

Data da realização: 01 de setembro de 2011.

Àqueles que defendem uma educação pública, gratuita e de qualidade social para todos.

## AGRADECIMENTOS

Este espaço é dedicado àqueles que deram sua contribuição, direta ou indireta, para que esta dissertação fosse realizada. A todos, deixo aqui o meu sincero agradecimento.

A minha mãe, pela eterna bravura e resistência constante, sendo aquela que vibra a cada vitória por mim alcançada.

A minha irmã, Paola, por absolutamente tudo, erros e acertos, e por ter me ajudado a construir a pessoa que sou hoje.

Ao Daniel, pela vida compartilhada, por entender minhas prioridades e me ajudar, assim como me alegrar nos momentos de angústias e preocupações.

A Jhenifer Stefani, presente da vida, que me impulsiona a lutar por uma educação pública e de qualidade social para todos.

A Professora Dr<sup>a</sup> Maria Aparecida Segatto Muranaka, minha orientadora, pela condução segura e clara, bem como pelo incentivo para que esse trabalho fosse realizado.

Aos Professores, Dr. César Augusto Minto e Dr<sup>a</sup> Áurea de Carvalho Costa, pela leitura cuidadosa, pelos ricos e necessários apontamentos, os quais possibilitaram a continuidade deste trabalho.

A meus amigos, que entenderam minhas ausências, angústias, sempre me motivando a continuar.

A meus amigos da UNESP: Mariana, Amanda, Keila, Fernanda, Dalila, Gabriel, Jamur e Bruno, que mudaram minha forma de encarar a vida.

Aos colegas da pós-graduação, pelos questionamentos e pelo incentivo, mesmo quando eu me encontrava mais desanimada.

Aos muitos que lutam constantemente por uma escola pública melhor para todos.

Privatizaram sua vida, seu trabalho, sua hora de amar e seu direito de pensar.

É da empresa privada o seu passo em frente, seu pão e seu salário.

E agora não contente querem privatizar o conhecimento, a sabedoria, o pensamento, que só à humanidade pertence.

Bertolt Brecht

## RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo analisar as políticas do governo Lula para a educação superior, tendo como fio condutor os conceitos de público e privado, a partir de análise que abrange a caracterização das políticas públicas, implantadas desde o governo FHC às do governo Lula. Pretendeu-se apreender as conexões existentes neste período da história da educação brasileira e identificar se as diretrizes da atual política educacional rompem com a lógica instaurada no governo FHC. Procurou-se, então, percorrer os caminhos da reforma universitária no governo Lula, que teve como etapa inicial o envio de Projeto de Lei de Reforma Universitária ao Congresso Nacional, mas que devido à longa tramitação na Câmara dos Deputados, não impediu que o Poder Executivo tomasse uma série de iniciativas relativas à educação superior, que transformou sobremaneira o cenário educacional. A pesquisa de cunho bibliográfico e documental consistiu na identificação e na análise de documentos oficiais, legislações referentes à educação superior, estatísticas concernentes a esse nível de ensino e obras que subsidiaram o exame do cenário político, econômico e social, buscando analisar de que maneira as medidas legais efetivadas para a educação superior, no governo Lula, foram realizadas e orientadas para atender à racionalidade econômica crivada pela lógica mercantil.

**Palavras-chave:** Reforma Universitária, Público e Privado na Educação Superior, Projetos de Lei da Reforma Universitária, Governo Lula

## **ABSTRACT**

This study aimed to analyze the policies of the Lula administration for higher education, guided by the concepts of public and private. From the analysis that covers the characterization of the public policies implemented during the Cardoso administration to the Lula government, this study intend to understand the connections in this period of Brazilian education history and identify whether the current educational policy guidelines break with the logic established in the Cardoso government. This paper aims then to follow the trails of the university reform in the Lula government, which have had as initial step the university reform Bill submission to Brazilian national congress, but due to the long processing time at the House of Representatives did not prevent the Brazilian Executive Branch to take a series of initiatives related to the higher education, which greatly changed the educational scenario. The bibliographic and documentary research content consisted of the identification and analysis of official documents, legislation relating to higher education, statistics concerning to this level of education and works that support the investigation of the political, economic and social context, seeking to analyze how the higher education legal actions in the Lula government were held and targeted to meet the economic rationality influenced by mercantile logic.

**Keywords:** University Reform, Public and Private in Higher Education, University Reform Bill, Lula Administration.

## LISTA DE SIGLAS

ABMES - Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino superior  
ABRUC - Associação Brasileira das Universidades Comunitárias  
ABRUEM - Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais  
ANACEU - Associação Nacional dos Centros Universitários  
ANDES-SN – Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior-Sindicato  
ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior  
ANEC - Associação Nacional da Educação Católica  
ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares  
BA- Bahia  
BI – Bacharelado Interdisciplinar  
BM – Banco Mundial  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CCJC - Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania  
CEA - Comissão Especial de Avaliação  
CEC- Comissão de Educação e Cultura  
CEE – Conselho Estadual de Educação  
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
CF – Constituição Federal  
CFE – Conselho Federal de Educação  
CFT - Comissão de Finanças e Tributação  
CLP – Comissão de Legislação Participativa  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CODESUP - Contribuição para o Desenvolvimento da Educação Superior Pública  
CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior  
CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Educação

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras  
CTASP – Comissões de Trabalho, de Administração e de Serviço Público  
DEM – Democratas  
EAD – Ensino a Distância  
EAF - Escolas Agrotécnicas Federais  
ED. aD – Educação a Distância  
EC – Emenda Constitucional  
EM – Exposição de Motivos  
ENC- Exame Nacional de Cursos  
ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
ES – Espírito Santo  
ETF- Escolas Técnicas Federais  
EXTECAMP- Escola de Extensão da Unicamp  
FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras  
FEC- Fundação Euclides da Cunha  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior  
FINATEC - Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNADESP - Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério  
FUNDEP - Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa  
FURG – Fundação Universidade do Rio Grande  
GERES- Grupo de Estudos para Reformulação do Ensino Superior  
GO – Goiás  
GT – Grupo de Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICT - Instituição Científica e Tecnológica

IDES - Índice de Desenvolvimento da Educação Superior  
IES – Instituições de Ensino Superior  
IFET - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia  
IFES- Instituições Federais de Ensino Superior  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
IR – Imposto de Renda  
INSS- Instituto Nacional do Seguro Social  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
Ma - Maranhão  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC – Ministério da Educação  
MG – Minas Gerais  
MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
NIT – Núcleo de Inovação tecnológica  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
ONG – Organização não-governamental  
OS – Organizações Sociais  
PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL- Partido Da Frente Liberal  
PI – Piauí  
PL – Projeto de Lei  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PP- Partido Progressista  
PPP – Parceria Público Privada

PPS – Partido Popular Socialista  
PR - Paraná  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira  
PSOL – Partido Socialista e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RAP – Relação Aluno Professor  
REQ - Requerimento  
REUNI – Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RN – Rio Grande do Norte  
RS – Rio Grande do Sul  
SC- Santa Catarina  
SEB – Secretaria da Educação Básica  
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior  
SINICON - Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada  
SUG - Sugestão  
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso  
UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UFAC- Universidade Federal do Acre  
UFAL - Universidade Federal de Alagoas  
UFAM - Universidade Federal do Amazonas  
UFBA- Universidade Federal da Bahia  
UFC - Universidade Federal do Ceará  
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande  
UFCSPA - Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre  
UFERSA – Universidade Federal Rural do Semi Árido  
UFES- Universidade Federal do Espírito Santo  
UFF - Universidade Federal Fluminense  
UFG- Universidade Federal de Goiás  
UFGD- Universidade Federal da Grande Dourados  
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFLA - Universidade Federal de Lavras  
UFMA – Universidade Federal do Maranhão  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
UFMT- Universidade Federal do Mato Grosso  
UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto  
UFPA – Universidade Federal do Pará  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFPEL- Universidade Federal de Pelotas  
UFPR- Universidade Federal do Paraná  
UFPI- Universidade Federal do Piauí  
UFPB – Universidade Federal da Paraíba  
UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia  
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
UFRGS- Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRJ- Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
UFRPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFRR – Universidade Federal de Roraima  
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UFS - Universidade Federal de Sergipe  
UFSC- Universidade Federal de Santa Catarina  
UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos  
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria  
UFSJ – Universidade Federal de São João Del-Rei  
UFT – Universidade Federal do Tocantins  
UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro  
UFU – Universidade Federal de Uberlândia  
UFV- Universidade Federal de Viçosa  
UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
UNB – Universidade de Brasília  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNICAMP- Universidade de Campinas

UNIFAL – Universidade Federal de Alfenas

UNIFAP – Universidade Federal do Amapá

UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá

UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

UNIR - Universidade Federal de Rondônia

UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

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

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Participação do setor educacional no orçamento total em % - Brasil- 1995-1999. ....	88
Tabela 2: Gasto Público com Educação (em termos de % do PIB) – Alguns países selecionados- 2000/2001. ....	89
Tabela 3: Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica – Brasil – 1997-2003. ....	91
Tabela 4: Evolução do Número de Instituições por Categoria Administrativa- Brasil 1991-2002. ....	91
Tabela 5: Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa. Brasil – 2002. ....	92
Tabela 6: IES públicas, particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, por organização acadêmica- Brasil 2002. ....	93
Tabela 7: Cursos e matrículas nas IES públicas, particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, por organização acadêmica. Brasil – 2002. ....	94
Tabela 8: Percentual de cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e por categoria administrativa - Brasil, 1990- 2002. ....	96
Tabela 9: Graduação Presencial- Número de Cursos de Graduação Presenciais, por Organização Acadêmica- Brasil 1991 a 2002. ....	97
Tabela 10: Distribuição Percentual do Número de Matrículas, por Categoria Administrativa- Brasil - 1995 – 2002. ....	98
Tabela 11: Número de matrículas em cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e por categoria administrativa – Brasil – 1995-2002. ....	98
Tabela 12: Evolução do Número de Matrículas, por Unidade da Federação - Brasil - 1992-2002. ....	100
Tabela 13: Percentual do Número de Concluintes em relação ao número de alunos que ingressaram 04 anos antes- Brasil - 1993- 2002. ....	101
Tabela 14: Evolução da Relação Candidatos/Vaga nos Processos Seletivos, por Categoria Administrativa - Brasil 1991 – 2002. ....	102
Tabela 15: Percentual de aproveitamento de vagas no Ensino Superior, por categoria administrativa- Brasil - 1990-2002. ....	103
Tabela 16 - Distribuição Percentual do Número de Funções Docentes em Exercício, por Categoria Administrativa - Brasil 1991-2002. ....	104

Tabela 17- Governo Federal – Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Brasil, Janeiro a outubro de 2003.....	125
Tabela 18 - Evolução do número de Instituições, segundo a categoria administrativa- Brasil- 2002 a 2008. ....	128
Tabela 19 - Instituições de Educação Superior, públicas e privadas, segundo a Organização Acadêmica - Brasil - 2002-2008.....	130
Tabela 20 - Bolsistas PROUNI por região – 2005-2010.....	161
Tabela 21 - Instituições de Educação Superior, públicas e privadas, segundo a Organização Acadêmica – Brasil – 2002-2008. ....	163
Tabela 22 - Evolução do número de IES, cursos, vagas e inscritos na educação à distância. Brasil – 2002-2008. ....	171
Tabela 23 – Evolução do número de Ingressos, Matrículas e Concluintes na Educação à Distância. Brasil – 2002-2008.....	171
Tabela 24 - Número de vagas nos cursos de graduação em 2008.....	182
Tabela 25 - Número de cursos de graduação em 2008. ....	182
Tabela 26 - Campi e Municípios atendidos. ....	183
Tabela 27 - Autores e suas respectivas emendas ao PL nº 7.200/2006. ....	196
Tabela 28- Número de emendas apostas ao PL nº 7.200/2006, por partido.....	196
Tabela 29- Audiências Públicas marcadas. ....	201
Tabela 30- Número de Emendas por Artigo do PL nº 7.200/2006. ....	217
Tabela 31 – Público e Privado nas emendas apostas ao PL nº 7.200/2006 .....	218
Tabela 32- Destaques trazidos pelo Substitutivo ao PL nº 7.200/2006.....	234

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Representación esquemática de un sistema diferenciado de educación superior. ....	48
Gráfico 2: Distribuição Percentual do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa- Brasil 1992-2002. ....	92
Gráfico 3: Distribuição Percentual do Número de Cursos - por Categoria Administrativa - Brasil 1992-2002. ....	95
Gráfico 4: Evolução do Número de Matrículas, por Região Geográfica - Brasil - 1992-2002. ....	99
Gráfico 5: Distribuição Percentual do Número de Funções Docentes em Exercício por Grau de Formação e segundo a Categoria Administrativa - Brasil - 1994, 1995 e 2002. ....	105
Gráfico 6 - Evolução do Número de Instituições, segundo a organização acadêmica - Brasil - 2002 a 2008. ....	129
Gráfico 7 - Comparação entre o número de vagas oferecidas e ociosas de acordo com a categoria administrativa- Brasil – 2004. ....	152
Gráfico 8- Bolsas PROUNI ofertadas no período de 2005 a 2010. ....	157
Gráfico 9- Bolsistas PROUNI por tipo de bolsa - 2005-2010. ....	158
Gráfico 10- Bolsistas PROUNI por Categoria Administrativa de IES - 2005 a 2010. ....	158
Gráfico 11- Bolsistas PROUNI por Modalidade de Ensino. 2005-2010. ....	159
Gráfico 12- Bolsistas - Pessoas com deficiência. 2005-2010. ....	160
Gráfico 13 - Bolsistas - Professores da Educação Básica Pública. 2005-2010. ....	160
Gráfico 14- Bolsistas por raça. 2005-2010. ....	162
Gráfico 15- Expansão das universidades federais. 2003-2010. ....	184

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: PNE: METAS DE MAIOR IMPACTO FINANCEIRO.....	82
QUADRO 2- COMPARATIVO ENTRE A LEI Nº 8.959/1994 E O DECRETO Nº 5.205/2004. ....	140

## SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO .....	19
CAPÍTULO 1 .....	25
POLÍTICA PÚBLICA PARA O ENSINO SUPERIOR NO CONTEXTO NEOLIBERAL: FOCALIZAÇÃO E DESMONTE DOS DIREITOS .....	25
1.1 Política neoliberal e redefinição das relações Estado-Sociedade .....	25
1.2 Organismos internacionais: políticas para o ensino superior. ....	34
1.3 O público e o privado na década de 1990.....	51
CAPÍTULO 2 .....	56
A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO FHC .....	56
2.1 Reconfiguração do Estado e da Educação Superior na década de 1990 .....	56
2.2 Marcos regulatórios da educação superior no governo FHC.....	68
2.3 O público e o privado nas reformas para a educação superior no governo FHC.....	83
CAPÍTULO 3 .....	109
A REFORMA UNIVERSITÁRIA NO GOVERNO LULA .....	109
3.1 Fundamentos políticos, econômicos e sociais do projeto nacional de desenvolvimento no governo Lula .....	109
3.2 Reforma universitária no governo Lula: ruptura ou continuidade nas relações entre o público e o privado?.....	126
CAPÍTULO 4 .....	188
PROJETO DE LEI DA REFORMA UNIVERSITÁRIA: O PÚBLICO E O PRIVADO EM QUESTÃO.....	188
4.1 Projetos em disputa: tramitação na Câmara dos deputados.....	188
4.2 Análise das emendas apostas ao PL nº 7.200/2006: a insatisfação dos parlamentares.....	214
4.3 Substitutivo da Câmara dos Deputados: dismantelamento do PL nº 7.200/2006 .....	233
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	240
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	244

## INTRODUÇÃO

A educação superior tem sido objeto crescente de estudos por diversos pesquisadores, preocupados, entre outros aspectos, com o redimensionamento das relações entre o público e o privado. Esse interesse justifica-se, dentre outros motivos, pelo conjunto de medidas implantadas para o ensino superior, nos últimos anos, bem como a existência de projeto de lei de reforma universitária, que apesar de tramitar no Congresso Nacional desde 2004, até agora não adquiriu o *status* de lei.

Em suas investigações, Silva Junior e Sguissardi (2001) analisaram o processo de reforma, tanto do aparelho de Estado quanto o das legislações educacionais no governo FHC, bem como procuram elucidar as consequências imediatas das reformas instauradas. Neves (2002) realizou uma pesquisa que investiga o empresariamento da educação, a reorganização das esferas pública e privada e a decorrente política privatizante e mercantil das reformas propostas pelo governo FHC.

Porém, a bibliografia que analisa a política pública, elaborada e em tramitação no governo Lula, ainda é escassa, o que gera lacunas acerca do entendimento das reformas estabelecidas, bem como dos fins nelas propostos. Pesquisadores como Sguissardi (2006), Silva Junior; Sguissardi (2005), Leher (2003) e Lima (2007) têm percorrido os caminhos da reforma universitária no Brasil, buscando caracterizar e investigar as consequências das políticas educacionais para este nível de ensino, identificando as políticas instauradas neste governo e os motivos da proclamada reforma universitária, balizada pelo projeto de lei em tramitação no Congresso. No entanto, existem questões ainda não evidentes e que necessitam de maior aprofundamento.

Desse modo, a interpenetração ou o redimensionamento das esferas do público e do privado consistem em uma das temáticas de extrema relevância na atualidade, já que se constitui como imperativo fundamental para o entendimento dos rumos da educação superior brasileira, apontando elementos para a visualização da política educacional em consolidação, situada estrategicamente no âmbito das reformas estruturais do Estado.

Logo, a partir do levantamento da atual produção acadêmica, se forem analisadas as transformações no campo da educação superior brasileira, nos

últimos anos, verifica-se que as políticas e reformas implantadas buscaram impor diretrizes de racionalidade gerencial, capitalista e privada, caracterizando um campo de disputas nos quais subjazem diferentes concepções de educação e de sociedade.

Na década de 1990, as políticas do Estado brasileiro foram marcadas por um conjunto de reformas que apregoavam inúmeras mudanças em todos os setores de base, obedecendo às demandas estabelecidas pela nova ordem neoliberal e pelo movimento de globalização. A reforma instituiu mudanças no funcionamento dos aparelhos do Estado, que passou a adotar ações de intervenção e políticas de teor assistencialista como políticas públicas. O Estado passou a caracterizar-se por ações de regulação e enxugamento de suas funções, em especial ao que se refere a pessoal, com o objetivo de atender ao movimento de reestruturação produtiva, à abertura dos mercados, à globalização e à nova ordem neoliberal. Estabelece-se, dessa maneira, o Estado mínimo para as políticas sociais de educação, de saúde e de previdência, sendo o máximo para os interesses do capital.

Foi neste contexto, particularmente no governo FHC, que as reformas educacionais ganharam impulso e formas mais profundas. Em seus dois mandatos, ele lançou mão de grande número de documentos para enfatizar a melhoria da rede de ensino superior, caracterizando-se por políticas que visaram legitimar a educação superior como fator de crescimento econômico e forma de atender as teses defendidas por organismos ditos multilaterais como o Banco Mundial.

A privatização dos serviços públicos, bem como das empresas estatais tornaram-se, desse modo, o eixo das políticas de ajustes estruturais e de reforma do aparelho do Estado no período ora em questão. É nesse movimento que se consubstanciaram a reconfiguração do ensino superior brasileiro, a partir da ótica de reordenamento do espaço público, segundo a lógica mercantil, apresentando como marco a redefinição dos conceitos de público e privado.

Nesta conjuntura, na transição do governo FHC para o governo Lula, considerando a trajetória política do presidente eleito, as expectativas frente à educação superior tornaram-se maiores. (SGUISSARDI, 2006). O governo Lula passou a veicular, como concepção educacional prioritária, a defesa do direito do povo à escola pública de qualidade, enfatizando sua dimensão social e a necessidade de democratização do acesso nos dois níveis (educação básica e educação superior), etapas e modalidades de ensino.

Nesse aspecto, a reforma universitária constituiu-se como uma das grandes bandeiras educacionais do governo Lula. Seu plano de governo estabeleceu diretrizes que buscavam provocar mudanças na orientação da reforma da educação superior, em curso na última década, proclamando o direito inalienável de todos à educação, de forma a extinguir a exclusão educacional, cultural e científica do povo brasileiro.

No entanto, no governo Lula, várias outras medidas administrativas foram sendo elaboradas e implantadas por meio da aprovação de leis, decretos e medidas provisórias, enfatizando a educação superior como fator de mobilidade social, tendo apresentado, como proposta “final”, o projeto de lei de reforma universitária, encaminhado em 12 de junho de 2006 (PL nº 7.200). Há que se ressaltar que este projeto de lei, encaminhado pelo Executivo ao Congresso, encontra-se apensado ao PL nº 4.212/2004, do deputado Átila Lira (PSB/PI), que lhe deu entrada no Congresso Nacional antes mesmo do projeto do executivo. Quando aprovada, esta lei não abarcará toda a reforma, apesar de concretizar a revogação de três leis, entre elas a de nº. 5.540/68 (Lei da Reforma Universitária), e de alterar outras cinco, entre as quais a de nº. 9.394/96. Como afirma Sguissardi:

se aprovado, ainda assim não conterà toda a reforma. Tratar-se-á, na verdade, da última etapa, importante, de um processo que se desdobra há pelo menos uma década, isto é, desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em janeiro de 1995 (SGUISSARDI, 2006, p. 1022).

O PL nº. 7.200, significa, portanto, desfecho concreto para a proclamada meta de democratização do ensino superior, constituindo-se como marco regulatório para a efetivação das políticas já editadas. Na exposição de motivos do PL, definem-se como eixos normativos a autonomia universitária e a consolidação de responsabilidade social para com a educação superior, requisitos que expressam o forte apelo social do governo e caminha com a intenção de dar continuidade às políticas implantadas, propondo a flexibilização do sistema de ensino superior. (BRASIL, 2006 b.).

Diante do quadro desenhado pelas políticas públicas para o ensino superior no governo Lula, surgem alguns questionamentos: as ações desencadeadas por esse governo estariam em consonância com as ideias do governo anterior? As

políticas sociais em destaque, prioritariamente na educação superior, estariam camuflando o redimensionamento das esferas do público e do privado?

O exame das estratégias e das ações da reforma, no governo Lula, para a educação superior torna-se, assim, alvo de grandes questionamentos a serem elucidados, de forma a investigar se as atuais políticas públicas, ao atribuírem comum sentido a esses termos, tendem a aproximar seus significados à lógica global do capital, consolidando práticas educacionais excludentes (SGUISSARDI, 2006).

Desse modo, esta pesquisa buscou contribuir para o entendimento da complexa e dinâmica relação da política pública para o ensino superior no governo Lula e sua articulação com a reforma do Estado, de forma a analisar os desdobramentos que a lógica mercantil assumiu e redefiniu no sistema público, redimensionando os conceitos de público e privado.

Para isso, fez-se necessário analisar as políticas públicas para a educação superior implantadas no governo FHC, uma vez que se parte da percepção de que a reforma universitária já se encontrava em curso desde o governo anterior.

A preocupação em estudar o desenho traçado para o ensino superior no governo Lula, bem como o redimensionamento dos conceitos de público e de privado, é a base deste trabalho. Na análise das políticas para o ensino superior, sob a ótica do público e do privado, buscou-se apreender as estratégias de implementação e consolidação de tais reformas e elucidar seus momentos fundamentais na prática.

Assim, delimitou-se como recorte histórico o período de 1995 a 2010. A definição desse espaço de tempo deu-se, entre outros fatores, pelo início do mandato de FHC, em 1995, e em 2003, o início do mandato de Lula, bem como as grandes alterações na educação e nas políticas para o ensino superior nestes anos, havendo ainda o encaminhamento, em 2006, do PL nº 7.200 ao Congresso Nacional.

Este estudo foi realizado por meio de pesquisa qualitativa, na qual elaboraram-se o levantamento e a análise bibliográfica, com o intuito de examinar o movimento real de implantação e de consolidação das reformas para o ensino superior, no período de 1995 a 2010, buscando evidenciar as particularidades deste período, à luz do contexto político, social e econômico vivenciado, bem como analisar o redimensionamento dos conceitos de público e privado.

Com base nesse pressuposto, a investigação compreendeu pesquisa bibliográfica e documental acerca do objeto ora em estudo. A pesquisa bibliográfica teve como objetivo buscar nos trabalhos acadêmicos os elementos que deram suporte às análises que a pesquisa documental suscitou, buscando uma compreensão das questões políticas envolvidas, suas concepções e seus reflexos na trajetória do ensino superior brasileiro.

A pesquisa documental pautou-se nos projetos de lei gerados pelo legislativo, no projeto encaminhado pelo executivo, nas emendas apostas pelos congressistas, nos pareceres e nas atas das comissões especiais pelas quais tramitaram os projetos de reforma universitária, nas atas das sessões plenárias e nos documentos legais que, ao longo do período a ser analisado, corporificaram as políticas públicas para a educação superior no país.

Este trabalho está assim constituído: Introdução; Política Pública para o ensino superior, no contexto neoliberal: focalização e desmonte de direitos (capítulo 1); A educação superior no Governo FHC (capítulo 2); A reforma universitária no governo Lula (capítulo 3); Projeto de Lei da Reforma Universitária: o público e o privado em questão (capítulo 4); e Considerações Finais.

No primeiro capítulo, são apresentados o contexto socioeconômico e político da década de 1990, sob a ótica das relações entre o público e o privado, além dos conceitos da reestruturação produtiva, do neoliberalismo e da globalização. Em seguida, são analisados os principais documentos produzidos por organismos internacionais, como o Banco Mundial, examinando as medidas centrais adotadas nas políticas públicas para a educação superior, a partir da década de 1990. A temática do público e do privado é analisada na perspectiva histórica de seu significado, apontando as mudanças de sentidos que lhe foram sendo impostas pelos discursos oficiais.

No segundo capítulo, apresenta-se o panorama geral da educação superior na década de 1990; analisa-se a reconfiguração do Estado e da educação superior a partir das dimensões socioeconômicas e políticas examinadas anteriormente, buscando demonstrar os elementos constitutivos da reforma em curso na educação superior. Além disso, discutem-se os marcos regulatórios da legislação e das medidas correlatas, a organização institucional e a natureza administrativa das instituições de ensino superior, com a finalidade de promover o entendimento acerca da questão do público e do privado no ensino superior brasileiro.

Inicia-se, então a investigação acerca das políticas efetivadas no governo FHC; porque, como já mencionado, parte-se da premissa de que a reforma universitária está em curso desde tais anos, sendo que, em tais reformas, encontram-se os fundamentos centrais do novo desenho da educação superior.

No terceiro capítulo, utilizando-se da análise empreendida nas reflexões anteriores, buscou-se investigar a política pública da educação superior no governo Lula no que se refere à delimitação das fronteiras entre o público e o privado, bem como da ressignificação desses conceitos na contemporaneidade. Abordaram-se as medidas legais implantadas com o objetivo de investigar a reforma em doses homeopáticas em curso e de verificar se as diretrizes da política educacional rompem com a lógica instaurada no governo FHC.

No quarto capítulo, à luz das dimensões do público e do privado e das reflexões efetivadas ao longo do trabalho, analisou-se o processo da longa tramitação da Reforma Universitária, na Câmara dos Deputados, explicitando as tensões que permeiam este processo que se arrasta desde 2004.

Procurou-se, ainda, analisar as alterações que foram sendo impressas aos projetos em trâmite e que levaram à formulação de um Substitutivo. Como foco de interesse neste estudo, analisa-se, especialmente, o teor das emendas apostas pelos parlamentares ao projeto de lei do Executivo, no que tange ao público e ao privado, evidenciando as concepções, os valores e os interesses dos grupos preocupados com a reforma universitária.

Desse modo, este capítulo pautou-se nos projetos de lei gerados pelo legislativo, no projeto encaminhado pelo executivo, nas emendas apostas pelos congressistas, nos pareceres e nas atas das comissões especiais pelas quais tramitaram os projetos de reforma universitária, nas atas das sessões plenárias e nos documentos legais, que, ao longo do período a ser analisado, corporificaram as políticas públicas para a educação superior no país.

Nas considerações finais, explicitam-se os questionamentos suscitados pela investigação da temática, apontando os possíveis caminhos de continuidade do trabalho, visto que a referida reforma universitária não chegou ainda a seu final.

## **CAPÍTULO 1**

### **POLÍTICA PÚBLICA PARA O ENSINO SUPERIOR NO CONTEXTO NEOLIBERAL: FOCALIZAÇÃO E DESMONTE DOS DIREITOS**

Neste capítulo, será apresentado o panorama político, social e econômico da década de 1990, examinando os principais aspectos e elementos que delinearão os conceitos de reestruturação produtiva, do neoliberalismo e da globalização neste período, bem como suas implicações no campo da educação superior. Para tanto, serão analisadas tais relações, sob a ótica do público e do privado, a fim de salientar as mudanças de sentido que foram sendo empreendidas a essas temáticas.

Além disso, ao analisar-se o cenário deste período, foram apresentados os principais documentos produzidos por organismos internacionais, nos quais se encontraram as principais teses adotadas para as políticas referentes à educação superior, a partir do governo FHC.

#### **1.1 Política neoliberal e redefinição das relações Estado-Sociedade**

A década de 1990, marcada por intenso processo de reformas na educação brasileira, envolveu uma série de mudanças nos dois níveis e nas diversas etapas e modalidades de ensino. Essas modificações, que permeiam todo o sistema educacional brasileiro, devem ser analisadas de modo a considerar o processo de reestruturação da produção, o neoliberalismo, os novos modelos de gestão, a globalização e a reforma do Estado brasileiro.

Após anos de expansão do capitalismo em nível mundial; no final dos anos de 1970, iniciou-se uma profunda crise de acumulação, apresentando como resultados baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação. No Brasil, essa crise chegou concomitantemente ao fim do milagre econômico e estendeu-se até a abertura política brasileira na década de 1980.

Os anos de 1980 foram marcados por grandes transformações políticas, econômicas e sociais, principalmente devido à forte inserção da ideologia neoliberal, do surgimento da globalização econômica, da mundialização do capital, da reestruturação produtiva e, particularmente no Brasil, pelos movimentos de redemocratização e pelo fim da ditadura militar.

Balizada pelo fim da ditadura militar e pela conquista de direitos sociais, esta década caracterizou-se, contudo, por movimentos estruturais e antagônicos. A promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF/88) representou a imagem dessa contradição, pois, no texto constitucional, combinaram-se avanços e distorções no que se refere à regulamentação das conquistas sociais.

No capítulo da educação, a CF/88 determina, no artigo 205, que:

a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, Art. 205).

Já no primeiro artigo, em se tratando da educação, é possível observar a abertura deixada para que outras instâncias da sociedade colaborassem com o poder público para promovê-la. No artigo 206, definem-se os princípios para a educação nacional. No inciso IV desse mesmo artigo, é estabelecida a gratuidade do ensino, em estabelecimentos oficiais, o que institui, porém, a possibilidade de o ensino ser pago nos dois níveis educacionais, em suas etapas e modalidades, podendo ser oferecido em instituições não-públicas. Tal proposição é regulamentada no mesmo documento (Art. 209), estabelecendo diretrizes para a iniciativa privada no oferecimento da educação em quaisquer dos níveis existentes, ficando, contudo, sob o controle do Estado. Observe-se que, em todas as cartas constitucionais, a coexistência de instituições públicas e privadas sempre se fez presente.

No artigo 213, que trata dos recursos públicos, evidencia-se a abertura propiciada aos privatistas ao assegurar que escolas do tipo comunitárias, confessionais e filantrópicas, que comprovem finalidade não lucrativa, poderão receber recursos do Poder Público. A definição de escolas “sem fins lucrativos” abre mais um precedente para o funcionamento, a criação e a ampliação de escolas de natureza lucrativa e empresarial, diretriz fundamental das políticas, na década de 1990, para a educação superior. Convém salientar que o conflito público – privado tem permeado toda a história da educação, sobretudo nos períodos de elaboração

de constituições federais e de leis de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), as leis maiores que disciplinam a educação no país<sup>1</sup>.

Em relação ao ensino superior, o artigo 207 limita às universidades a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, apontando para o caráter fragmentário da educação superior em curso nos últimos anos, deixando margem para a permanência de instituições voltadas apenas para o oferecimento exclusivo do ensino.

Outro mecanismo destinado a detalhar e reforçar a tendência privatista da educação brasileira, nos próximos anos, é encontrado no artigo 208, que legisla acerca do direito à educação. Ao instituir o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito e a progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade ao Ensino Médio (Incisos I e II)<sup>2</sup>, a Constituição Federal de 1988 deixa claro o ideal de focalização da política neoliberal na educação básica, abrindo caminho para a expansão da oferta de vagas e políticas privatizantes no ensino superior.

No que tange à educação, a promulgação da CF/88 contribuiu para redefinir as diretrizes políticas de cunho privatizante para os próximos anos, bem como colaborou para a restrição dos marcos dos movimentos democráticos, buscados por setores organizados da sociedade, após o fim do período da ditadura militar, instaurando mecanismos antagônicos à política social pretendida para o país por esses setores.

Assim, a partir dos anos de 1980, estabelece-se no Brasil um conjunto de concepções pretensamente capazes de modificar a estrutura econômica existente, transferindo para a escola o papel de reprodutora das relações econômicas, o que possibilita o êxito do projeto capitalista de cunho neoliberal durante os anos vindouros.

Mais intensamente na década de 1990, em face do cenário político, econômico e social do período, a saída encontrada pela burguesia para a

---

<sup>1</sup> Sobre o conflito público-privado consulte: MURANAKA, Maria Aparecida Segatto. O Estado na definição de um projeto educacional: o público e o privado na trajetória da LDB.

<sup>2</sup> Redação esta modificada pela Emenda Constitucional n.º. 14/96, que estabeleceu no Art. 2º, inciso II: progressiva universalização do Ensino Médio gratuito. Posteriormente, a Emenda Constitucional n.º 59/2009 determina: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria Art. 1º.

recuperação das taxas de lucro do capitalismo foi a adoção articulada entre a doutrina do neoliberalismo e a da reestruturação produtiva.

O neoliberalismo, baseado nos princípios do liberalismo econômico, constitui-se na defesa da estabilidade monetária e na redução dos gastos sociais, assim como dos ganhos jurídicos conquistados legalmente. As teses centrais do liberalismo clássico, encontradas no pensamento de Adam Smith, em sua obra *A riqueza das Nações*, são:

- a divisão do trabalho aumenta a produtividade;
- a divisão do trabalho aumenta ou diminui com o tamanho do mercado;
- o tamanho do mercado aumenta com a liberdade de comerciar; portanto, o mercado livre aumenta a produtividade. (SMITH apud CASTANHO, 2003, p. 27).

O liberalismo clássico surge com o fim do mercantilismo e o início da fase de livre comércio do capitalismo industrial. Já o neoliberalismo aparece com o advento do capitalismo pós-industrial, de origem financeira e de globalização mundial. As teses centrais do neoliberalismo constituem-se em:

- a) restrição ao poder “excessivo” do movimento operário e do sindicalismo, pressionando as empresas por salários e o Estado por políticas sociais;
- b) manutenção do Estado forte apenas para conter o sindicalismo e controlar a moeda;
- c) no mais, minimização do Estado quanto a investimentos na economia e em política social;
- d) disciplina orçamentária;
- e) restauração da taxa “natural” de desemprego e recriação do “exército de reserva” de trabalhadores;
- f) estabilidade monetária;
- g) restauração da taxa de lucro das empresas restituídas à competitividade via produtividade (CASTANHO, 2003, p. 28).

A ideologia neoliberal, como ideário, ganhou notoriedade a partir da crise mundial dos anos de 1970, defendendo a promoção do livre comércio, a estabilização econômica e as reformas estruturais, com o intuito de promover uma reação teórica e uma política contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar Social. A tese principal é a do Estado mínimo, segundo a qual o mercado se torna o mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, promovendo o esvaziamento do Estado em seu tamanho, papel e funções.

A reestruturação produtiva, caracterizada pelo emprego de formas mais racionalizadas da organização do trabalho e da produção, estabelece, por sua vez, novo paradigma aos mecanismos de formação e emprego do trabalhador, incorporando diretamente mais tecnologia. Dessa forma, as transformações do processo produtivo, que evolui do mecanismo de produção mecânica para a tecnológica, passam a atingir diretamente a educação e, conseqüentemente, a formação profissional, delineando um novo tipo de trabalhador e exigindo modificações em sua formação no que diz respeito a seus conhecimentos e técnicas para atender tal paradigma.

Dos modelos Taylorista e Fordista da produção em massa, série e padronizada, nos quais os operários eram treinados para trabalhar no ritmo das máquinas, com o redirecionamento produtivo, passa-se para o modelo Toyotista de acumulação flexível, culminando com a revolução da informática, com o desenvolvimento de tecnologias complexas e da microeletrônica, que exigem trabalhadores com níveis de educação e qualificação cada vez maiores, polivalentes e flexíveis. Nesse novo paradigma, fundamentado no modelo japonês, a produção passa a ser enxuta, baseada no “just-in-time”, flexível, com fluxo contínuo e sem formação de estoques.

Quanto ao aspecto político, são marcantes as intervenções de organismos internacionais, como o Grupo Banco Mundial (BM, principal agência articuladora de políticas para os países em desenvolvimento), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) que, na condição de agências financiadoras, passam a definir diretrizes para a reformulação das políticas educacionais dos países em desenvolvimento.

Assim, as propostas do BM são consideradas ao estabelecerem-se as políticas públicas para todos os níveis e modalidades da educação no Brasil, mesmo que o “receituário” nem sempre seja seguido à risca. As “orientações” desse organismo, dito multilateral, pautam-se nos conceitos de descentralização das ações estatais, na gestão dos moldes efetuados pela iniciativa privada, na privatização com base em critérios de eficiência, eficácia, produtividade, empregabilidade e competência, conduzindo a escola aos propósitos do mercado de trabalho.

No Brasil, esse ideário consolidou-se de forma mais contundente nos anos de 1990, traduzindo-se efetivamente na materialização e na incorporação dos princípios neoliberais. O início dessa década é marcado pela publicação do documento *Consenso de Washington*, que instituía uma lista de reformas necessárias à América Latina como forma de acelerar o desenvolvimento econômico desses países e inseri-los no mercado globalizado. Esse roteiro, formulado pelo FMI, BM e BID, tornou-se o principal guia responsável pela pretensa solução das crises do capital e da sociedade. Pautado em políticas macroeconômicas e permeado de reformas estruturais, tornou-se “guia” para o ajuste econômico e produtivo no qual se inseria o Brasil.

Os eixos primordiais desse documento são assim traduzidos:

1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.;
5. privatização das empresas e dos serviços públicos (SOARES, 2000, p. 23).

Esse processo teve início no governo Collor com a abertura dos mercados, na tentativa de redução da inflação e das privatizações das empresas estatais; porém, esse movimento foi arrefecido devido ao impedimento sofrido pelo presidente em 1992. Entretanto, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram retomadas as condições para o desenvolvimento do Estado neoliberal com as privatizações, a desregulamentação financeira e a diminuição dos gastos públicos.

Neste contexto, organizou-se a reforma estrutural do Estado, que incluía a desregulamentação de diversos setores, as privatizações e a abertura dos mercados ao mundo globalizado. O Estado neoliberal é, dessa maneira, estruturado com o intuito de assegurar a supremacia do mercado, direcionando as prioridades na despesa pública, o que favorece as áreas com alto retorno econômico, em detrimento das áreas sociais, como a educação.

Assim, com a adoção da agenda neoliberal, desencadeou-se o processo de reformas educacionais. Sob a visão hegemônica de organizações internacionais, os

rumos das políticas passam a ser os de defender ações somente para a camada “desprotegida”, enquanto as demais ficam submetidas apenas às leis do mercado. Desse modo, durante toda a década de 1990, assistimos às ações que buscam desregulamentar os direitos sociais conquistados anteriormente e definidos essencialmente na CF/88.

Portanto, as políticas sociais, na década de 1990, sob a égide das diretrizes de organismos internacionais, focalizam-se nas ações emergenciais com o intuito de promover uma solidariedade, porém voluntária, com a organização de instituições filantrópicas e não governamentais para a realização daquilo que se configura como responsabilidade estatal. Transferem-se para a sociedade civil os encargos com a manutenção dos chamados direito sociais.<sup>3</sup>

A reestruturação das políticas sociais, ancoradas nos preceitos desses organismos, passa, então, a organizar-se em uma perspectiva de solidariedade, focalização e a criação de responsabilidade social<sup>4</sup>, o que gera a redução dos gastos sociais, a descentralização e a mercantilização dos bens sociais, promovendo, assim, o desmonte dos direitos conquistados no Brasil.

Nessa ótica, as políticas para a educação passam a configurar-se sob a racionalidade do capital, com o objetivo fundamental de contribuir para o aumento da produtividade e da competitividade empresarial (NEVES; FERNANDES, 2002, p. 26). No escopo das transformações do capital, bem como no da reestruturação produtiva, a educação brasileira torna-se responsável por desenvolver competências para a execução de tarefas simples e complexas que venham a garantir a reprodução eficaz do capital. Trata-se, pois, da estruturação da educação básica para a formação de uma força de trabalho apta para o mercado que, diante das alterações nos processos produtivos e tecnológicos, requer a formação de um profissional cujo perfil esteja baseado em modelos de competências, ou seja, um trabalhador flexível e adaptável, não mais focado em saberes específicos.

Com a redefinição dos objetivos para a educação brasileira, fundamentada nos documentos e diretrizes dos organismos internacionais, as políticas educacionais subordinam a escola, em seus níveis, etapas e modalidades, às

---

<sup>3</sup> Sobre os papéis assumidos pelo Estado e pelo chamado Terceiro Setor diante da reestruturação do capital e da hegemonia do ideário neoliberal, consulte MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e a Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5.ed., São Paulo: Cortez, 2008.

<sup>4</sup> Termo apropriado pelas políticas de cunho neoliberal, no qual os indivíduos passam a ser co-responsáveis pelo oferecimento/financiamento da educação, saúde e demais direitos sociais.

demandas técnicas, éticas e políticas da elite econômica. Assiste-se, então, à mercantilização da educação, aprofundando a ideia de educação como serviço e não mais como direito.

Em relação à política de educação superior, a tônica foi o aprofundamento, por diversas óticas, da privatização. A adoção de gastos públicos, de princípios produtivistas e do discurso de justiça social tornaram-se alegações por meio das quais se buscou justificar tal direcionamento.

A prioridade para a formação em nível superior passa a ser a capacitação da força de trabalho para a conformação às novas exigências do mundo empresarial, promovendo a aceitação das desigualdades produzidas, da competição acirrada e da perda de direitos como fatores naturais (NEVES; FERNANDES, 2002).

Essas ações, desencadeadas mais efetivamente no Brasil a partir dos anos de 1990, têm como prerrogativa a agenda internacional e as reuniões mundiais, realizadas por organismos internacionais, com o intuito de desencadear um intenso processo de reformas na educação dos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina, tendo em vista as metamorfoses no mundo produtivo.

As orientações consubstanciadas por tais organizações foram transformadas em documentos políticos. A *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, de Jomtiem (UNESCO, 1990), a *Declaração de Nova Delhi* (UNESCO, 1993) e o documento *La Enseñanza Superior- Las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995), os quais ajudaram a nortear os planos das reformas, conduzidas ao longo da década de 1990, prioritariamente no governo FHC.

As diretrizes formuladas e assumidas nestes documentos, em maior ou menor grau pelos governos locais, guardavam coerência com o visado ajuste estrutural no país. Para tanto, a principal justificativa era o encolhimento da máquina administrativa, gerando mais eficiência ao sistema, dando-lhe mais racionalidade e capacidade de atender às novas demandas produtivas, tecnológicas e do capital.

Evidencia-se, então, a intervenção de agências ditas multilaterais na estruturação do ensino, tornando a educação, a partir da lógica mercantil, uma mercadoria a ser consumida por quem tiver capacidade e meios para adquiri-la, principalmente no que concerne ao ensino médio e ao superior. As teses centrais do neoliberalismo colocam as políticas sociais vinculadas às leis de mercado; portanto, seu discurso efetivo passa a considerar a privatização como eixo central para a pretendida equalização educacional.

Ao indicar a privatização como opção de política educacional, o documento do Banco Mundial *Financing Education in developing countries: an exploration of policy options*, publicado em 1986, propõe, segundo Tedesco:

[...] uma política favorável à privatização da educação. Segundo seus estudos, a privatização oferece aos pais e à comunidade a possibilidade de um controle mais direto sobre o pessoal e a direção das escolas, permite aos pais estabelecer padrões de qualidade para a educação de seus filhos, incremento à habilidade dos professores, administradores e pais para adaptar os programas às necessidades e condições da comunidade, estimula a possibilidade da comunidade para as atividades da escola e melhora a eficiência para estimular a competência entre os estabelecimentos (TEDESCO, 1991, p. 24).

Aliada a tais proposições, retoma-se e atualiza-se a teoria do capital humano, que continua a veicular a ideia da educação como investimento produtivo, capaz de aumentar a renda e, conseqüentemente, a “qualidade de vida”, pois, segundo essa teoria, quanto maior o grau de escolarização e investimento em educação, maiores serão a produtividade e a possibilidade de aumento dos salários e do *status* social.

O enfoque dessa teoria é de que o capital humano é algo a ser produzido, sendo este um produto que requer investimento. Determinada pelo fator econômico e tornando-se um investimento, a educação é reduzida à função de gerar diversas habilidades e qualificações para o educando, com o intuito de inculcar nesses sujeitos a responsabilização pela capacidade de conseguir emprego e ainda a de se manter empregado.

Para Frigotto (2001), essa teoria possui visão reducionista, já que não considera as diversidades sociais e econômicas da sociedade de classe. O autor argumenta que essa teoria tem como prioridade escamotear a função da escola, com ênfase em uma dimensão pretensamente científica, que ignora o fato de a desigualdade existente no país ser advinda das relações capitalistas, mas explicada pelas questões conjunturais, que poderão ser solucionadas com políticas implantadas pelo Estado, visando à formação dos indivíduos. Tal definição traz como fator primordial a ideia de que somente por meio de maiores níveis de educação, de especializações e de habilitações os trabalhadores atingirão melhores condições econômicas e sociais, livrando o Estado da responsabilidade da gestão de políticas públicas referentes aos direitos sociais constitucionalmente consagrados.

A mercantilização das políticas sociais fica evidente no bojo do discurso das agências internacionais como o Banco Mundial. É na década de 1990 que tal agência define as áreas de atuação prioritárias, relegando a educação superior em segundo plano. Embora enfatize a importância desse nível para o crescimento econômico, tal organismo destaca que a intervenção do Estado deverá ser mínima, devendo ocorrer somente em casos específicos, quando o indivíduo não possa financiar seu próprio estudo.

Segundo o Banco Mundial (BANCO MUNDIAL apud OLIVEIRA, 2006), o maior investimento deve ocorrer na educação de nível primário e secundário (educação básica, conforme a atual LDB 9.394/1996), pois acredita-se que este seja capaz de produzir mais vantagens à sociedade e ao próprio indivíduo, uma vez que gera o aumento da produtividade do sistema econômico e o acesso a uma atividade produtiva, dessa forma, contribuindo para o alívio da pobreza.

A essência das orientações elaboradas por tais organismos subjaz, mesmo que não integralmente, nos documentos que nortearam as políticas educacionais adotadas na década de 1990, prioritariamente nos governos FHC. Alguns documentos são importantes tanto para a análise como para o entendimento das políticas concretizadas nestes anos: *La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1995 pelo Banco Mundial; o *Documento de política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior*, publicado em 1995 pela UNESCO, *Financing and Management of the Higher Education*, publicado em 1998 pelo Banco Mundial, a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, publicada em 1998 pela UNESCO e *La educación superior em los países em desarrollo: peligros y promesas*, publicado em 2000 por um Grupo Especial formado, principalmente, pelo Banco Mundial e pela UNESCO.

## **1.2 Organismos internacionais: políticas para o ensino superior.**

A partir dos anos de 1980, a educação superior foi alvo de discussões expressas por diferentes e contraditórias concepções. As alterações nos rumos das políticas econômicas e sociais, apesar dos intensos movimentos pela democratização do país, passaram a ser direcionadas pelos movimentos de reestruturação produtiva, neoliberalismo e globalização.

Se, nesse período, a abertura democrática restaurou e abriu espaço para a recuperação da função social do ensino superior, bem como de seu modelo estrutural, as ondas de crise financeira, vivenciadas com a predominância de princípios neoliberais, apontavam para a necessidade de uma reforma educacional, com o intuito de garantir mais “racionalidade e eficiência” ao sistema.

Com a crise econômica, nesses anos, as agências internacionais, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) iniciaram nova ação no sentido de instaurar diretrizes e programas de estabilização financeira nos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina. As políticas sociais, incluindo a educação, entraram no rol das áreas em discussão, sujeitas às condicionalidades capazes de modificarem sua estrutura e seu funcionamento. Salienta-se que a interferência dos organismos internacionais, nos países em desenvolvimento, vem se concretizando desde a década de 1950, seja na elaboração de documentos para direcionar as políticas públicas, nos cofinanciamentos a projetos, seja no “treinamento de técnicos” dos países de origem nos Estados Unidos para a implantação de reformas educacionais.<sup>5</sup>

No início da década de 1990, a Conferência Mundial de Educação para Todos, organizada pela UNESCO, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial, em *Jomtien*, na Tailândia, configurou-se, nos países pobres e populosos, como marco no delineamento de políticas educacionais. Com o lema “*Educação para Todos*”, tais organismos salientavam a importância da implantação de uma política de universalização da educação básica. No entanto, esses organismos, particularmente a UNESCO e o Banco Mundial, consideravam de forma diferenciada a abrangência da educação básica. Enquanto para a UNESCO, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio integram a educação básica, para o Banco Mundial ela se refere somente ao Ensino Fundamental. (TORRES apud LIMA, 2002).

No entanto, tal divergência não implicou em rupturas entre esses organismos na formulação de diretrizes para as políticas educacionais. A declaração resultante da referida conferência resultou na definição da educação como direito humano e na

---

<sup>5</sup> Para maiores esclarecimentos, consulte: OLIVEIRA, Ramon. *Agências multilaterais e a educação profissional brasileira*. Campinas: Alínea, 2006.

educação superior especificamente como imprescindível para o desenvolvimento econômico, para a formação intelectual e para a manutenção de ambiente científico na educação básica (LIMA, 2002).

A questão da universalização da educação básica criou, segundo Lima (2002), o fetiche da democratização e do suposto aumento no índice da escolarização, mas o que acontece de fato é que isto esconde o fenômeno de certificação em escala. Para a autora, esse discurso omite:

- um processo de focalização dos investimentos educativos nos níveis mais baixos, especialmente no Ensino Fundamental;
- uma concepção etapista do processo educativo: primeiro a educação fundamental, depois a secundária e daí a expansão do nível superior;
- uma concepção de que esta “expansão-democratização” deverá ser efetivada através da ampliação do processo de participação dos setores privados no financiamento e execução da política educacional. (LIMA, 2002, p. 46).

Em 1992, a CEPAL elaborou o documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, por meio do qual demonstrou a importância de eficaz reforma educacional de modo a atender as reconfigurações da nova ordem mundial, de reestruturação produtiva e tecnológica, destacando os países da América Latina e Caribe frente às exigências do mundo globalizado.

Os marcos colocados nesses documentos acabam por enfatizar a visão de educação superior como importante nível para o desenvolvimento econômico, o que reduz o papel da educação à ideologia do mercado e o conduz a políticas privatizantes e reducionistas.

Nesse ínterim, fica evidente que o Banco Mundial, na proposição de suas estratégias, define com maior precisão os objetivos da reforma para os países em desenvolvimento ao estabelecer medidas para corrigir os problemas educacionais e, mais enfaticamente na década de 1990, para corrigir os “problemas” da educação superior.

O Banco Mundial foi criado em 1944 com a finalidade de oferecer “saídas” às nações em condições econômicas desfavoráveis. Sua função consiste em conduzir os países menos desenvolvidos à nova ordem neoliberal e a adequarem-se às novas formas de acumulação. Ele proclama o combate à pobreza e a união entre a iniciativa privada e as instituições públicas, oferecendo cooperação econômica e

financeira, a médio e longo prazo, elaborando documentos orientadores de políticas públicas, assim como relatórios sobre o desempenho dos Estados nas mais diferentes áreas. Esse organismo apresenta como objetivos básicos de sua atuação:

- a) contribuir para a reconstrução e o desenvolvimento dos territórios de seus Estados membros e estimular o desenvolvimento dos meios e fontes de produção nos países de escasso desenvolvimento;
- b) fomentar inversões privadas de capital no estrangeiro e complementá-las;
- c) promover um crescimento equilibrado, no longo prazo, (...) aumentando a produtividade, elevando o nível de vida e melhorando as condições de trabalho em seu território. (SOLÉ apud SGUISSARDI, 2000, p.2).

De forma a alcançar tais objetivos, seriam realizados empréstimos diretos aos países em desenvolvimento, haveria a participação e o envio de especialistas para estudos e investigações da situação do país membro, bem como ajuda técnica e qualificada. No entanto, as ações do Banco Mundial não condizem com as concepções e reivindicações dos movimentos democráticos e sociais, vivenciados a partir da década de 1980, isto porque financiou “um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente” (SOARES, 2000, p. 17).

Assim, desde sua criação, o Banco Mundial exerce grande influência sobre as políticas públicas dos países em desenvolvimento, o que se explica principalmente não por sua ajuda financeira e sim pelo conjunto de diretrizes, pelos relatórios e banco de dados sobre suas áreas de atuação em processo global, de ajuste neoliberal, a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social e após a publicação das teses defendidas pelos proponentes do Consenso de Washington.

No início da década de 1990 é que a educação superior se vincula, de forma mais estreita, às demandas do setor produtivo, com o intuito de preparar os sujeitos para a nova configuração do mundo do trabalho, relegando a segundo plano valores fundamentais como a democracia, a igualdade e a cidadania, por exemplo.

A discussão acerca das finalidades da universidade perpassa toda a história da universidade latino americana. Em diferentes períodos, a função da universidade tem sido alvo de embates, particularmente entre os setores que defendem os valores democráticos e de liberdade. Porém, nas últimas décadas, no contexto de

redefinição dos rumos das políticas de cunho social, ela tem passado a ser objeto de críticas de setores empresariais, agências internacionais de reestruturação econômica e do próprio poder público.

Considerada por estes segmentos como instituição cara, elitista e pouco produtiva, por não atender às exigências do mundo globalizado, estabeleceu-se, desse modo, o debate contra o modelo de funcionamento das instituições universitárias. As políticas para esse nível de ensino passam a influenciarem-se por propostas advindas de organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial.

As recomendações do Banco Mundial visavam, em essência, reduzir a participação do Estado no financiamento das universidades públicas e aproximá-las do mundo empresarial. Em maio de 1995, o Banco Mundial divulgou o documento *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, que desencadeou intenso debate sobre a educação superior e orientou sobre as ações a serem desenvolvidas pelos governos latinoamericanos.

Este documento coloca como finalidade extrair lições e oferecer modelos de experiências válidas para o ensino superior, possibilitando e intensificando o debate sobre políticas para esse nível de ensino, o que contribui, em sua visão economicista, para o aumento da produtividade no trabalho e produção do crescimento econômico, escopo fundamental de tal agência para o “alívio da pobreza”. Além disso, ela considera a importância do ensino superior para o desenvolvimento econômico e social, uma vez que se relaciona diretamente com o desenvolvimento econômico de um país. Nesse discurso, percebem-se críticas severas à atual estrutura universitária presente nos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina.

Sua crítica mais profunda se faz em relação ao modelo tradicional das universidades europeias de pesquisa<sup>6</sup>, com estrutura e programas em um único nível, custosos demais e pouco adequados às necessidades dos países em desenvolvimento. Aliado a isto, as diretrizes do Banco Mundial apontam para a necessidade de maior investimento na educação básica, de forma a gerar mais acesso, equidade e qualidade adequados à população, já que ela se constitui em

---

<sup>6</sup> Modelo, onde ensino, pesquisa e extensão estão indissociavelmente ligados. As universidades se caracterizam como o lugar, por excelência, da concepção e construção da identidade nacional e manutenção e valorização da cultura de um país.

nível de escolarização fundamental para o desenvolvimento do país. Além disso, afirma-se, em suas diretrizes, que ao ensino superior não sejam despendidos maiores recursos públicos, mas incentiva a privatização, alegando que a realidade fiscal, na maioria dos países em desenvolvimento, indica que a melhoria dos índices de qualidade e o aumento do número de matrículas na educação superior podem ser realizados com pouco ou nenhum investimento público (BANCO MUNDIAL, 1995).

As estratégias de reforma introduzidas por este organismo se auto definem como amplo marco para a reforma do Estado e das políticas para o ensino superior. Quatro orientações-chave para a reforma foram definidas com vistas à qualidade, à equidade, ao aumento do número das matrículas e às metas de maior eficiência, bem como para possibilitar o exame de experiências das políticas da educação superior:

- fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas;
- proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados;
- redefinir la función del gobierno em la enseñanza superior;
- adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad e equidad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4).

A primeira orientação destaca a necessidade de promover maior diferenciação das instituições. Para o BM, o modelo tradicional de ensino superior, apoiado no europeu, além de ser muito caro, torna-se pouco apropriado para os países em desenvolvimento, na medida em que ele não dá conta de satisfazer a demanda social por este nível de ensino e ainda atender às exigências do mercado de trabalho<sup>7</sup>.

Para que se cumpra a primeira orientação, o BM define como estratégias a necessidade de desenvolvimento de instituições não universitárias e o fomento de estabelecimentos privados. Tais estratégias, segundo o organismo, são capazes de contribuir para a satisfação da crescente demanda social por educação e para

---

<sup>7</sup> É preciso lembrar, que as instituições não universitárias avaliadas nos documentos de organismos multilaterais como menos onerosas e mais apropriadas às demandas do mercado do trabalho são dissociadas do tripé “ensino, pesquisa e extensão”, caracterizando-se apenas como instituições de ensino (“universidades auleiras”), que visam em essência atender as exigências mercantis.

atender às novas exigências do mercado de trabalho, isto porque as instituições não universitárias são menos onerosas e, conseqüentemente, podem oferecer cursos com custos mais baixos, os quais se tornam atrativos aos estudantes da iniciativa privada. Para o Banco Mundial, outro ponto positivo nesse modelo é a flexibilidade e a eficiência frente ao mercado, já que possibilita várias formas de organização acadêmica, quais sejam: institutos profissionais e técnicos, de ciclos curtos; cursos politécnicos; tecnológicos (dois anos); e cursos à distância, por meio do ensino a distância (EAD).

O documento enfatiza, ainda, a importância da criação, pelo Estado, de políticas e diretrizes que não desestimulem a ação privada, como o não controle dos preços das matrículas, o estímulo a créditos educativos e a transferência de recursos públicos, tanto para instituições públicas quanto para particulares.

A segunda orientação sugere diversificação do financiamento das instituições estatais e adoção de incentivos para seu desempenho. Segundo o Banco Mundial, para que as instituições públicas apresentem maior qualidade e eficiência, o Estado deve aplicar extensas medidas no atual modelo de financiamento, com o objetivo de mobilizar mais fundos privados para o ensino superior, proporcionar apoio aos estudantes qualificados, que não podem prosseguir seus estudos superiores devido à renda familiar insuficiente e melhorar tanto o repasse e quanto a utilização dos recursos fiscais. Para tanto, dever-se-ão estimular a participação dos estudantes nos gastos, por intermédio, por exemplo, da cobrança de taxas para a matrícula; a eliminação de subsídios não relacionados à instrução, como moradia, refeição, bolsas, etc.; o financiamento proveniente de ex-alunos; a ajuda externa de organismos de crédito; as atividades de pesquisas e consultorias às empresas; os planos de empréstimos para os custos diretos e indiretos; bem como o vínculo a mecanismos de financiamento, com critérios de desempenho.

A terceira orientação aponta para a redefinição das funções do Estado, já que, para tal agência, a crise da educação superior, vivenciada nos países em desenvolvimento, vem estimulando mudanças nos objetivos e nas modalidades de intervenção estatal, de forma a assegurar o uso mais eficiente dos recursos públicos. Em lugar de exercer o controle direto, a função do governo deve ser a de proporcionar ambiente de políticas favoráveis para as instituições públicas e privadas. Portanto, o êxito da reforma do aparelho do Estado depende, segundo o Banco Mundial, de:

- un marco coherente de políticas;
- apoyo com icentivos e instrumentos orientados al mercado para aplicar las políticas;
- una mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 62).

Em relação à autonomia concernente às instituições públicas, deve-se compreendê-la como autonomia financeira, o que implica descentralização de suas funções administrativas e maiores critérios de avaliação.

A quarta orientação enfatiza a necessidade de maior enfoque na qualidade, adaptabilidade e equidade no ensino superior. As políticas para esse nível devem promover a melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa, os quais deverão ser mais receptivos tanto em relação às exigências econômicas como às do mercado.

A equidade torna-se importante bandeira para o BM, em relação à educação superior, ao apresentar, como justificativa, a justiça e a estabilidade social, bem como a eficiência econômica desse nível de ensino.

Em síntese, as “orientações” expressas neste documento referem-se aos aspectos econômicos, ou seja, na maneira como os países em desenvolvimento devem priorizar a lógica do mercado. Tais concepções ficam ainda mais evidentes em um documento posteriormente publicado pelo Banco Mundial, em 1998, intitulado: *Financing and Management of the Higher Education*. (SGUISSARDI, 2000).

Em 1998, tem-se a publicação da Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, pela UNESCO, que buscou retomar os debates sobre o tema de forma a manifestar preocupação com a necessidade de aperfeiçoamento e melhoria permanente da educação superior. Assim, neste documento, a bandeira da qualidade passa a ser vinculada diretamente à cultura da avaliação. No entanto, critica-se a avaliação como forma de controle, salientando que a mesma carrega a noção de castigo e que deve ser encarada como ajuda para a tomada de decisões e resultados coletivos (UNESCO, 1998).

A publicação desse documento da UNESCO, em 1998, e sua análise mais detalhada, em comparação com o documento produzido pelo BM, revelam, portanto, semelhanças e diferenças entre as proposições expressas pelos dois organismos. A semelhança está na concepção da necessidade de adequação dos países em desenvolvimento à lógica do reordenamento internacional do capital, de modo a

integrar a educação e o mundo do trabalho. (LIMA, 2002). No artigo 7º - Reforçar a cooperação com o mundo do trabalho, da Declaração Mundial sobre Ensino Superior no Século XXI: Visão e Ação, a UNESCO afirma que:

podem ser fortalecidos vínculos com o mundo do trabalho por meio da participação de seus representantes nos órgãos que dirigem as instituições, do aproveitamento mais intensificado de oportunidades de aprendizagem e estágios envolvendo trabalho e estudo para estudantes e professores, do intercâmbio de pessoal entre o mundo do trabalho e as instituições de educação superior e da revisão curricular visando maior aproximação com as práticas de trabalho (UNESCO, 1998, p. 5).

Outros aspectos comuns entre os dois documentos foram revelados nas diretrizes do financiamento privado como base para a produção de conhecimento; na defesa da diversificação das Instituições de Ensino Superior; na forma de flexibilização da formação profissional (aligeiramento) e do contrato de trabalho docente, bem como na concepção primordial do financiamento da educação superior, a partir da concepção de que tanto o Estado como a sociedade civil devem ser responsáveis por sua efetivação, conforme o artigo 14 deste documento:

o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados [...] a sociedade em seu conjunto deve apoiar a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior, dado o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. A mobilização para este propósito depende da conscientização e participação do público em geral e dos setores públicos e privados da economia, dos parlamentos, dos meios de comunicação, das organizações governamentais e não-governamentais, de estudantes e instituições, das famílias, enfim, de todos os agentes sociais que se envolvem com a educação superior (UNESCO, 1998, p.9).

Contudo, como já observado anteriormente, tais documentos apresentam algumas diferenças em suas proposições. Para o BM, a prioridade consiste em uma política fiscalizadora do Estado para com as instituições de ensino superior, de modo a enfatizar instrumentos de medição e controle dos desempenhos, assim como dos resultados, com o intuito de revisar as matrizes históricas e incorporar uma cultura de avaliação (LIMA, 2002). A UNESCO, por sua vez, mantém o respeito às práticas e funções históricas das universidades públicas e autônomas.

Outro ponto de cisão encontra-se na consideração acerca da necessidade de reformar e inovar a educação superior. Para o BM, é preciso que as universidades

passem a agir como organizações privadas eficientes, prestando conta de seus resultados e de sua gestão a seus clientes. Para a UNESCO, a ênfase ocorre na preocupação com a chamada “eficácia social”, salientando a necessidade de as instituições de ensino superior atenderem as demandas sociais e oferecerem educação de qualidade e de inclusão social (LIMA, 2002).

Após cinco anos da divulgação do documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, em março de 2000, foi publicado um outro documento - *La educación superior em los países em desarrollo: peligros e promesas*. Este documento foi elaborado conjuntamente pelo BM, UNESCO e os organizadores do Grupo Especial Sobre Educación Superior y Sociedad, formado alguns meses antes da Conferência Mundial sobre Educação Superior (UNESCO/Out./1998), sendo publicado um ano e meio após a aprovação, por esta Conferência, do documento *Declaração Mundial sobre a Educação Superior no século XXI: Visão e Ação* (SGUISSARDI, 2000).

No ano de sua publicação (2000), as orientações-chave de *La enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia* já tinham se tornado realidade, senão na íntegra, pelo menos em parte, nos países da América Latina. No Brasil, as reformas foram empreendidas por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), decretos, portarias ministeriais, propostas de emendas constitucionais sobre a autonomia, contratos de gestão, projetos de desenvolvimento institucional que levaram a modificações no financiamento, na expansão do setor privado, na diferenciação da organização acadêmica, na redefinição das funções do governo e nas medidas que visavam à qualidade e à equidade, segundo o que foram proclamados nos documentos (SGUISSARDI, 2000).

Logo na apresentação, o novo documento explicita as intenções do *Grupo Especial Sobre Educación Superior y Sociedad*<sup>8</sup>, justificando como propósito “explorar el futuro de la educación superior en el mundo em desarrollo” (GRUPO ESPECIAL, 2000, p. 11). No item “Visión panorâmica”, reconhece-se no texto que existem problemas comuns e específicos nos países em desenvolvimento e sugere-se a discussão, bem como possíveis soluções, a partir dos seguintes temas, divididos em capítulos:

---

<sup>8</sup> O Grupo Especial de Educación Superior y Sociedad foi convocado pelo Banco Mundial e pela UNESCO, reunindo mais de treze países.

- los problemas siempre presentes en la educación superior y las nuevas realidades que deben afrontarse;
- la naturaleza del interés público en la educación superior;
- el problema de lograr que al enfocar la educación superior como sistema, se obtengan los beneficios de una diversificación planificada;
- la necesidad de mejorar los estándares del buen ejercicio del poder (governance);
- el requisito especialmente difícil de lograr mejorar la educación de la ciencia y la tecnología;
- el llamado para elaborar currículos de educación general imaginativos destinados a determinados grupos de estudiantes (GRUPO ESPECIAL, 2000, p. 11).

Ainda no item “Visión panorámica”, o Grupo Especial estabelece a proposição de “mea culpa” para com as medidas adotadas até o momento em que se faz referência à educação superior, afirmando que:

a partir de los años ochenta, muchos gobiernos nacionales y donantes internacionales han otorgado a la educación superior una prioridad relativamente baja. Un análisis económico superficial, y a nuestro juicio equivocado, ha contribuido a la noción de que la inversión pública em universidades y otras instituciones de nivel superior brindan bajas tasas de retorno en comparación con las inversiones en establecimientos de educación primaria y secundaria (GRUPO ESPECIAL, 2000, p. 11).

Dessa forma, o documento afirma que, nas últimas três décadas, os investimentos e as políticas públicas vêm enfatizando o ensino primário, como nível capaz de satisfazer as demandas produtivas e promover maiores índices de equidade, relegando ao segundo plano as diretrizes para a democratização do acesso ao ensino superior. De forma a superar essa visão que, para o Grupo, configurou-se como equivocada, após a análise da situação do ensino superior, nos países em desenvolvimento, estabeleceu-se como primeira prioridade a defesa da necessidade de melhoria da qualidade da educação superior e da ampliação do atendimento à demanda.

O Grupo Especial vincula, ainda, essa prioridade à inserção dos países em desenvolvimento no cenário econômico mundial, já que, segundo tal grupo, sem educação de qualidade, que atenda a todas as camadas da população, será cada vez mais difícil beneficiar-se da economia mundial, baseada no conhecimento.

Evidenciam-se, mais uma vez, os conceitos da Teoria do Capital Humano, já que, cada vez mais, o conhecimento e as habilidades transformam-se em objetivos

para as reformas desse nível de ensino, distanciando-se progressivamente do direito público à educação.

Mediante esse discurso, e diante das dificuldades para alcançar tais objetivos, devido ao financiamento público, o Grupo Especial estabelece a importância da convergência entre as esferas do público e do privado, de maneira a promover a integração entre essas áreas, para a promoção de políticas eficientes, no que se refere a esse nível de ensino.

Ainda no item “Visión panorâmica” são apresentadas quatro finalidades da educação superior para os países em desenvolvimento:

- proveer a un creciente número de estudiantes (especialmente entre los que pertenecen a los sectores menos aventajados) conocimiento y habilidades especializadas, porque los especialistas son cada vez más necesarios en todos los sectores de la economía mundial;
- dotar de educación general a una cantidad importante de estudiantes, lo que facilita la flexibilidad y la innovación, permitiendo la renovación permanente de estructuras económicas y sociales que son muy pertinentes para un mundo en proceso de cambio acelerado;
- enseñar a los estudiantes no sólo lo que ya es conocido, sino también la manera en que a futuro pueden actualizarse, de modo de hacerlos capaces de readaptar sus potencialidades y conocimientos a medida que se producen los cambios en el entorno económico, y
- aumentar la cantidad y calidad de las investigaciones de cada país, permitiendo así que el mundo en desarrollo pueda elegir, absorber y crear nuevo conocimiento, de manera más eficiente y rápida que hasta a hora (GRUPO ESPECIAL, 2000, p. 12).

Tais finalidades são apresentadas pelo Grupo Especial como parte de um ponto de vista mais amplo. Uma análise superficial e rápida dos dados pode sugerir que está sendo proposta verdadeira democratização do ensino superior para os países em desenvolvimento quando, na verdade, seu real objetivo consiste ainda no atendimento aos fins mercadológicos, o que fica mais claro, considerando-se os aspectos discutidos a seguir.

Deve-se estabelecer, ainda, que a principal dificuldade para o alcance dessas finalidades esbarra exatamente na grande demanda de financiamento público, havendo, portanto, a necessidade de ações criativas e consistentes, baseadas em uma nova visão que, para o Grupo Especial, compreende melhor planejamento e padrões mais elevados de gestão. Assim, recorre ao discurso de que é preciso ações, tanto do setor público quanto do setor privado, para que haja real promoção

dessas políticas e, conseqüentemente, maior expansão das instituições de Ensino Superior.

Fica claro que, para o Grupo Especial, um sistema simplesmente estatal não é adequado para satisfazer as demandas pretendidas; assim, em consonância com ideais do documento anterior, publicado pelo Banco Mundial, *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia em 1995*, propõe modelo de financiamento misto, de forma a elevar o número de matrículas nos sistemas privados e/ou filantrópicos. A educação superior passa, então, a ser constituída por um sistema estatal, um privado e um híbrido.

Porém, para que os sistemas privados sintam-se atraídos a investir nesse segmento educacional, o documento continua a defender o incentivo à diversificação e à diferenciação institucional, bem como enfatiza a ação do Estado como supervisor da educação superior. Assim, segundo o texto, diversificação e diferenciação educacional mostram-se mais atraentes para responder as necessidades dos estudantes e do desenvolvimento dos países, proporcionando mais flexibilidade, o que leva à eficácia e à adaptação rápida às mudanças.

Dois tipos de diferenciação são estabelecidos: a horizontal e a vertical. A diferenciação horizontal acontece na medida em que se incentiva a criação de estabelecimentos operados por entidades privadas, tais como instituições com fins lucrativos, organizações filantrópicas ou outras organizações sem fins lucrativos. A diferenciação vertical surge, nesse sentido, como reação à necessidade de maior diversidade profissional, já que, para o Grupo Especial, o desenvolvimento econômico está associado à divisão e à especialização do trabalho, papel que as instituições de educação superior podem cumprir eficazmente, oferecendo diversas modalidades de cursos e instituições de Ensino Superior.

Para o Grupo Especial, cada tipo de instituição cumpre determinado papel. As universidades de pesquisa e/ou de investigação que, em geral, são públicas e não apresentam finalidades lucrativas, têm como objetivo alcançar a excelência nas pesquisas em múltiplos campos do saber, oferecer educação de qualidade, e são extremamente seletivas quando à admissão de alunos, sendo destinadas somente à pequena parcela da sociedade.

As universidades regionais fazem parte tanto do setor público quanto do privado e sua localização geográfica é dispersa, ou seja, encontram-se localizadas em diversas cidades. Segundo o documento, nestas instituições, cabe a produção

de grande número de graduados, tendo como fim imediato sua incorporação no mercado de trabalho. Elas contam, ainda, com a possibilidade do oferecimento de cursos de curta duração (dois anos).

Os institutos profissionais e os técnicos profissionais são estabelecimentos privados, com fins lucrativos e, segundo o Banco Mundial, com o importante papel de satisfazer as demandas reais do mercado de trabalho.

As universidades virtuais e o ensino a distância são as mais defendidas pelo Grupo Especial, devido a sua viabilidade econômica, já que não exigem instalação de grande infraestrutura (como laboratórios e bibliotecas) e ainda porque:

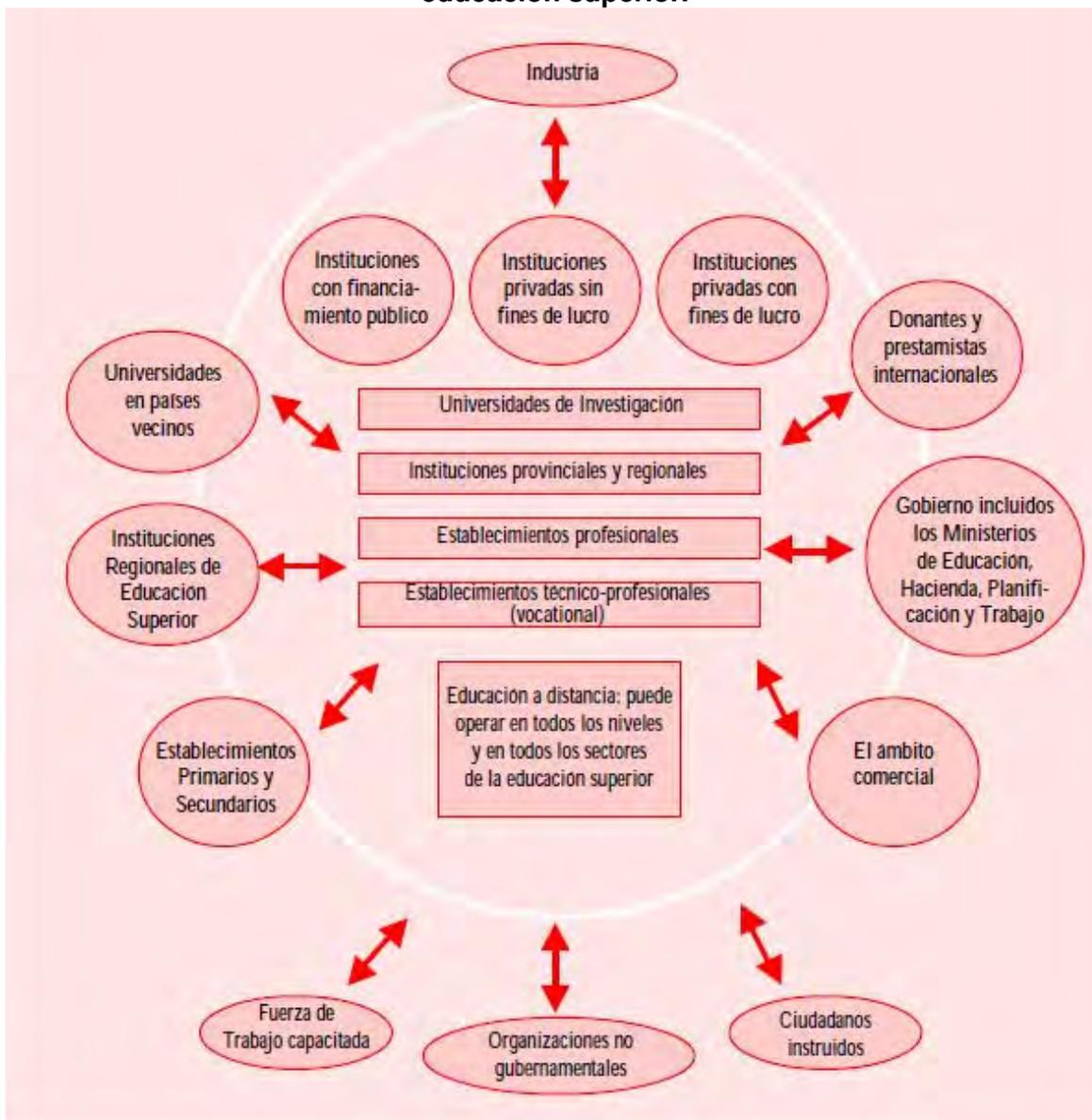
las nuevas tecnologías basadas en la utilización de satélites e internet prometen llevar este tipo de enseñanza a grupos cada vez más números, y no solo a quienes viven em zonas remotas y escasamente pobladas, sino también em localidades com aglomeraciones urbanas. (...) El aprendizaje a distancia supone um enorme potencial para las naciones em desarrollo, pues constituye um poderoso canal para integrar a la educación a grupos hasta ahora excluidos (GRUPOR ESPECIAL, 2000, p. 34).

Esse tipo de ensino pode ser oferecido por tradicionais instituições de educação superior ou por instituições novas e especializadas. Porém, o documento salienta a necessidade da integração ao sistema de educação superior geral para a existência de padrões de qualidade apropriados e que vinculem as instituições ao mundo exterior, possibilitando maior aproximação às exigências do mercado de trabalho.

Em relação ao financiamento, o documento se traveste de ideais sociais e democráticos e reforça a ideia de que é preciso a existência de diversos sistemas de financiamento e, ainda, de que é eficaz a coexistência de sistemas diversificados, ou seja, públicos e privados, e/ou aqueles que possam oferecer combinação de financiamento institucional e de prestação de serviços diversos.

Aliado a essas características, o documento enfatiza a importância dos valores democráticos nas instituições de ensino superior e sua missão para com a sociedade, apresentando o gráfico reproduzido a seguir, como exemplo de modelo de educação superior diferenciada, bem como seu lugar na sociedade.

**Gráfico 1: Representación esquemática de un sistema diferenciado de educación superior.**



Fonte: GRUPO ESPECIAL, 2000, p. 52.<sup>9</sup>

Constata-se, portanto, que a diferenciação horizontal e vertical, estabelecida pelo Grupo Especial, remonta às finalidades já determinadas anteriormente no documento publicado em 1995 pelo BM, cujo conteúdo vem agora disfarçado sob a ótica democrática de que pretende promover maior acesso ao nível superior e mais qualidade e equidade para a sociedade. O documento não acena com rupturas, mas dá continuidade a políticas reducionistas e privatizantes, considerando-se, ainda,

<sup>9</sup> Embora no gráfico apareça a expressão “Educación a distancia”, é importante lembrar a análise efetivada por Fétizon; Minto (2007), da diferenciação entre ensino e educação.

que um dos obstáculos atuais se configura no tipo de ensino de caráter humanista, oferecido por universidades públicas, já que:

uma educación humanista de alto nivel es costosa. Requiere recursos académicos más variados (...) Los beneficios de una educación humanista de buena calidad no son inmediatos y tienen un componente no pecuniario que es difícil de medir (GRUPO ESPECIAL, 2000, p. 100).

De forma a justificar esse discurso, o Grupo Especial utiliza-se do conceito de meritocracia, estabelecendo que:

(...) los programas más extensos de educación no son para todos, ni siquiera para la mayoría de los estudiantes, sino para los más inteligentes e motivados; un amplio espectro del resto de los Estudiantes podría acceder a programas menos intensivos (GRUPO ESPECIAL, 2000, p 100-101).

E que:

(...) no obstante, subsiste el problema de las diferencias de capacidad; no todas las personas son aptas para acceder al mismo nivel de capacitación o para realizar las mismas tareas, dado que algunas son más difíciles que otras (GRUPO ESPECIAL, 2000, p. 101).

Pode-se depreender das citações anteriores que a análise realizada pelo documento estabelece, por meio da meritocracia, a continuidade da desigualdade social e econômica, uma vez que coloca como fato consumado a existência de indivíduos aos quais se deve destinar o nível mais refinado de educação geral (humanista), sendo estes formados para exercerem funções de posição. Além disso, de maneira a atender às exigências de um mundo em constante mutação e que necessita de pessoas flexíveis e aptas às transformações e execuções de diversas tarefas, torna-se necessário aceitar as diferenças de capacidade dos indivíduos, daí as diferenças entre as áreas serem consideradas naturais. (GRUPO ESPECIAL, 2000).

Assim, o documento *La educación superior em los países em desarrollo: Peligros y promesas*, apesar de estabelecer em seu texto a revisão de algumas considerações anteriores, mantém, essencialmente, suas proposições políticas, com

insignificantes mudanças no teor das políticas gestadas neste período, nos países em desenvolvimento.

Para Sguissardi (2000), a análise deste documento aponta mudanças no estilo de comunicação e resulta em crítica a algumas ações e diretrizes empreendidas pelo Banco Mundial em documentos anteriores, já que, para ele, "(...) a hipótese de *mea culpa* não se faz em relação a aspectos essenciais a suas concepções e ações tradicionais (...)" (Sguissardi, 2000, p. 12).

As análises do BM, que antes apresentavam apenas viés economicista, isto é, aquele do custo/benefício da educação superior, apresentam, neste documento, atualização no que se refere a tais posições, aliadas a renovado otimismo pedagógico e em consonância com as diretrizes da UNESCO (1998). (SGUISSARDI, 2000).

Neste documento, o BM justifica que as teorias e argumentos tradicionais, econômicos, bem como a Teoria do Capital Humano são fundadas em limitado entendimento da contribuição da educação superior, o que possibilitou a conclusão, por este organismo, de que sua estratégia de empréstimo deveria enfatizar a educação primária, relegando a educação superior para segundo plano.

Porém, apesar do discurso de "mea culpa", realizado ao longo do documento em questão, as orientações de multiplicação das IES privadas, a introdução de ensino pago nas IES públicas, a diferenciação institucional, a diversificação das fontes de financiamento e as políticas de qualidade e equidade continuam sendo defendidas pelo organismo, mas agora disfarçado sob o aspecto de recuperação da valorização deste nível educacional.

Sguissardi (2000) questiona se esta nova diretriz do BM não seria a de cada vez mais tratar a educação superior como serviço sujeito às ações do mercado e que, por meio do discurso de atualização estratégico, pretende mesmo é a continuação e a imposição de suas políticas tradicionais (SGUISSARDI, 2000).

Como é possível observar, na análise dos documentos citados anteriormente, em todos os países da América Latina foram introduzidas alterações nas diretrizes e legislações do ensino superior, de modo a adequar o novo modelo de gestão universitária às novas exigências do mercado de trabalho.

Desse modo, por meio das reformas empreendidas a partir dos anos de 1990, o ensino superior, na América Latina e no Brasil, foi objeto de ações e demandas que levaram a um processo de mudanças que tinham por finalidade a modernização

e adequação desse sistema às exigências políticas e econômicas, alterando o perfil e a função histórica das instituições de educação superior.

Verifica-se claramente nas políticas do Estado brasileiro a ênfase na cultura de produtividade e de eficiência. No entanto, os principais documentos norteadores das políticas brasileiras para a educação superior também citam a preocupação com a qualidade, a gestão, a avaliação e o financiamento dessas instituições.

Contudo, as principais ações para esse nível de ensino, na década de 1990, visaram à implantação de programas de ajuste, ao direcionamento neoliberal no campo social e à preparação dos sujeitos apenas para o mundo do trabalho, de modo a corresponder às demandas dos setores produtivos. Suas ações tenderam ao desenvolvimento de modelos universitários, que buscavam vincular as instituições de ensino superior às empresas, reduzindo a participação do Estado no financiamento das universidades públicas, dando ênfase em uma autonomia constituída como a capacidade para obter e administrar recursos, oriundos de fundos privados, em favor de uma autogestão, além da criação de sistemas nacionais de avaliação e de prestação de contas, questões estas que serão tratadas no capítulo a seguir.

### **1.3 O público e o privado na década de 1990**

A questão do público e do privado tem sido considerada por inúmeros pesquisadores como tema central na história da educação brasileira. Isto porque as transformações ocorridas nos últimos anos têm alterado as delimitações entre as fronteiras desses dois espaços.

Para a compreensão das relações entre tais categorias é preciso apreender o significado delas em sua relação com a economia, com a política e com a educação, no período estudado, com o intuito de evitar conceituações distorcidas.

Se, anteriormente, se definia o público como a esfera relativa ou destinada ao povo, sendo mantida com os recursos públicos, e o privado como a esfera mantida por particulares, hoje, no contexto da atual estrutura capitalista, vivencia-se a interpenetração dessas esferas. Assim, as categorias público e privado têm sido utilizadas de formas múltiplas na atual fase da sociedade brasileira.

Porém, para compreender a dinâmica entre essas duas esferas, na contemporaneidade, segundo Lombardi, é necessário o entendimento entre essas duas categorias, a partir de sua historicidade:

[...] o sentido de público e privado só pode ser entendido por referência à época moderna, ao advento do modo capitalista de produção, que re-introduziu esses termos para mascarar o exercício do poder de Estado por uma classe em seu próprio benefício, jogando uma cortina de fumaça sobre as relações sociais, como se o Estado moderno fosse um bem comum e o exercício administrativo fosse para o bem de todos (LOMBARDI, 2005a, p. 79).

Assim é que Severino (2005a) relaciona essas categorias a três momentos históricos determinantes, que caracterizam eficazmente a trajetória das significações desses espaços.

Do início da colonização até a revolução de 1930, a educação foi entregue ao domínio da Igreja. Durante todos esses anos, a categoria do público foi diminuída com a vinculação da educação aos objetivos da evangelização católica.

Em um segundo momento, marcado pelos avanços do capitalismo, pela ideologia do liberalismo e a conseqüente industrialização e urbanização do país, “a dimensão pública é assegurada como alternativa autônoma e positiva para a condução das políticas sociais” (SEVERINO, 2005a, p. 32). Desse modo, a partir dos anos de 1930, com a disseminação mundial da ideia de um Estado de Bem-Estar Social, inicia-se no Brasil algo que caminha no sentido de um “sistema público de ensino”.

Com a perda do espaço de oferecimento da educação pela Igreja Católica, esta passa a se posicionar a favor de um modelo privado de ensino, o que permite, nos anos de 1970, a entrada de um terceiro grupo na história do ensino brasileiro, o dos empresários da educação, que passam a atuar hegemonicamente em tais anos, graças ao Regime Militar. Apesar da perda de hegemonia, por parte da Igreja Católica; atualmente, ela passa a compor com o setor privado, na defesa de algumas premissas que deveriam orientar as políticas educacionais, colaborando para o redimensionamento das dimensões do público e do privado.

O Regime Militar, dessa maneira, inaugura o terceiro momento, com transformações políticas, econômicas e sociais, nas últimas décadas. Temos então,

a reestruturação do Estado brasileiro para um modelo de Estado neoliberal, que colaborou para a reconfiguração das esferas do público e do privado.

Baseado em discurso de ineficiência da máquina do Estado, assiste-se, a partir dos anos de 1990, à apropriação da esfera pública pelo mercado, conduzindo-a a um intenso e acelerado processo de privatização do espaço público, com a consequente minimização das ações do Estado na condução das políticas sociais.

A partir da redução da dimensão pública às expressões burocráticas do Estado, ganha força crescentemente a visão mercadológica, que se impõe a todos os setores da sociedade. Esta que, por sua vez, é concebida como democrática e constituída por cidadãos portadores de direitos, se transforma em uma sociedade de produtores e consumidores, clientes de serviços, sejam estes prestados ou não pela esfera pública.

Estabelece-se, nesse aspecto, a lógica perversa no sistema educacional, já que as reformas precedentes passam a afirmar a educação como mercadoria disponível aos que dela possam se apropriar. Vê-se, conseqüentemente, a tentativa de retirar a educação da esfera dos direitos sociais, de direitos historicamente pertencentes à esfera pública, passando gradativamente à esfera da chamada sociedade civil, que evidencia, assim, outra problemática: a introdução do termo “estatal”, entendido como equivalente ao conceito de público. Tem-se, dessa maneira, a criação de um terceiro setor: o público não estatal.

As esferas do público e do privado passam, assim, a se configurar como um campo de disputas, permeado de antagonismos e de intercâmbios. Para Ester Buffa (2005a, p. 51), essas categorias passam por ressignificações e, a partir de então, “são realizadas distinções conceituais entre público (o que é destinado à população), estatal (o que é mantido pelo Estado), privado (regido pela lógica do lucro) e o privado confessional, filantrópico e comunitário”.

Nessa lógica, os espaços considerados públicos e aqueles considerados privados se fundem em uma mesma esfera, já que, na contemporaneidade, tornam-se conceitos relativos em se tratando de ensino público e ensino privado.

Nas origens gregas, o espaço público era relativo à vida política, e o privado, relacionado às necessidades básicas do cidadão. Hoje, com a revolução tecnológica, o advento da globalização e a ideologia do neoliberalismo, tais espaços entrelaçam-se, não se explicitando o que seja público e tampouco o que seja

privado. Suas significações, entretanto, são compreendidas quando da relação com o Estado (BUFFA, 2005a).

No contexto da educação superior, portanto, quando se pensa em educação pública, deve-se entender que, de fato, ela não é efetivamente pública e que não existe interesse público a ser atendido. Nos capítulos que seguem, verificar-se-á que a educação superior brasileira, oferecida pelo Estado, é caracterizada nestes moldes como pública estatal, já que atende prioritariamente ao interesse de particulares de uma ordem econômica e política. A educação superior, oferecida pela iniciativa privada, por sua vez, deve ser compreendida como aquela pertencente a um grupo de indivíduos que visam o lucro, seja por meio do recebimento das mensalidades dos estudantes ou dos benefícios concedidos pelo Estado a esse mercado.

Hoje, tem sido comum, como será visto nas reformas políticas empreendidas ao longo da década de 1990, que essas instituições privadas busquem incluir-se no conceito de público, com a alegação de que atendem à população em geral, bem como suas necessidades, conseguindo, assim, serem enquadradas na categoria das instituições sem fins lucrativos, sob o pretexto de serem filantrópicas, comunitárias ou confessionais.

Com o incentivo à organização de instituições sem fins lucrativos (filantrópicas, comunitárias ou confessionais), a partir dos anos de 1980, tem-se o aparecimento do conceito de público não estatal, que passa a significar aquela esfera destinada à população, porém mantida pela sociedade, caracterizando a ausência do Estado. Por outro lado, vê-se, também, o aparecimento, como já citado, do conceito público estatal, como o serviço de utilidade pública ligado ao Estado.

Portanto, a dicotomia nos significados dessas esferas leva, ao mesmo tempo, a sua interpenetração, pois revela o conceito de educação pública como estatal, mas que objetiva, em sua essência, o favorecimento do interesse privado.

Para José Luis Sanfelice:

o Estado – e, por consequência, a educação estatal, com sua “autonomia relativa” ou em decorrência das complexas relações que estabelece com a sociedade - pode, portanto, agir não necessariamente em função dos interesses comuns, já que estes, numa sociedade capitalista, jamais são universalmente comuns. As teses centrais do pensamento marxista ressaltam o papel do Estado na defesa dos interesses da propriedade privada dos meios de produção, em decorrência, a necessidade de suprimir esta propriedade para que ocorra a emancipação humana. Enquanto Estado defensor dos interesses da propriedade privada, a educação estatal pode estar, portanto, atrelada aos mesmos objetivos. O que é

ideologicamente explicitado como educação pública, na realidade, destina-se ao interesse privado, e a educação estatal assim deve ser denominada, pois não é do interesse comum, do público, mas do privado. Assim, o Estado e a educação estatal estão constituídos não para preservar os interesses comuns dos seres humanos que não possuem a propriedade privada dos meios de produção, mas para garantir que estes sobrevivam em certas condições e que possam vender a sua força de trabalho, única fonte de riqueza, para os proprietários dos meios de produção, para os possuidores do capital, e se possível, dentro de uma ordem política que se convencionou denominar democracia (SANFELICE, 2005a, p. 179).

Com base nessas considerações, a problemática do público, do privado e do estatal, nos últimos anos, deve ser analisada por meio da explicitação e do entendimento da natureza do Estado, do seu papel e das políticas decorrentes dessa caracterização, verificando de que forma o movimento histórico do capital produziu a adequação das reformas educativas, segundo as exigências do mundo produtivo e, por fim, da identificação dos interesses privados e das consequências na estrutura educacional. Este estudo sobre a educação superior nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva tem a pretensão de contribuir para uma melhor compreensão dessas questões.

## **CAPÍTULO 2**

### **A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO FHC**

Neste capítulo, procurou-se explicitar as relações entre o público e o privado, nas políticas públicas do Estado brasileiro, no que tange à educação superior, no governo Fernando Henrique Cardoso, identificando o contexto social, político e econômico da época, bem como as medidas adotadas ao longo de seus dois mandatos.

Esta análise subsidiou a investigação central da pesquisa, que buscou elucidar se a reforma universitária, em curso no governo Lula, rompe ou dá continuidade à lógica instaurada no governo anterior. A pertinência desse capítulo justifica-se por compartilhar das teses defendidas em outros trabalhos (LIMA, 2007; SGUISSARDI, 2006; NEVES, 2004), ou seja, de que a reforma universitária está em curso, desde a década de 1990, embora não se tenha, ainda hoje, em lei única, todos os aspectos disciplinadores desse nível de ensino.

#### **2.1 Reconfiguração do Estado e da Educação Superior na década de 1990**

A partir de 1990, e mais enfaticamente após a eleição de FHC, as reformas no campo educacional ganharam destaque e formas mais profundas e duradouras. Em tempos neoliberais, os rumos das políticas para a educação superior encontraram precedentes na crise econômica e na reestruturação do Estado, isto porque as transformações econômicas, a transição do modelo então vigente (Taylorista/Fordista), para um modelo de acumulação flexível (Toyotismo), e a chamada crise fiscal, que assolou o sistema capitalista, corroboraram, nestes anos, sob muitos aspectos, para a adoção de estratégias e ações tendo em vista a reforma da educação superior.

Tem-se, dessa maneira, a crescente ênfase na política de economia mundial, o que evidencia o novo papel atribuído ao mercado, na alocação de recursos, e, conseqüentemente, a diminuição do papel do Estado. É neste âmbito, o da necessidade de reformar o Estado, no contexto da globalização neoliberal, que as políticas educacionais passam a ser consubstanciadas.

Como já analisado em capítulo anterior, a integração dos países em desenvolvimento à nova economia mundial busca situar o mercado como “provedor”

dos serviços sociais, estabelecendo medidas como o combate ao *déficit* público, o ajuste fiscal, a privatização, a liberação/ajuste de preços, a desregulamentação do setor financeiro, a liberação do comércio, o incentivo aos investimentos externos, a reforma das políticas de cunho social e a reforma do mercado de trabalho, como medidas para intensificar a implantação de políticas mercadológicas e dar prosseguimento à ideia de que o Estado, caso não sofresse um processo de reforma, não seria capaz de promover os ajustes necessários (SGUISSARDI, 2001).

Nesse contexto, a reforma estrutural do Estado segue de forma a assegurar a supremacia do mercado, direcionando prioridades nas despesas públicas, favorecendo áreas com alto retorno econômico, em detrimento das áreas sociais, como por exemplo, a educação e, principalmente, a educação superior.

Esse processo tem início no governo Collor, com a abertura dos mercados, a tentativa de redução da inflação e as privatizações das empresas estatais; porém, este movimento tornou-se mais lento devido ao impedimento sofrido pelo presidente, em 1992, e com a continuidade do governo Itamar Franco. Só no governo FHC são retomadas as condições para o desenvolvimento do Estado neoliberal, com as privatizações, com a desregulamentação financeira e com a diminuição dos gastos públicos com o social.

Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, entre maio de 1993 e abril de 1994, foi responsável pela implantação do Plano Real, situação esta que também favoreceu a retomada das reformas neoliberais e serviu como bandeira a sua candidatura à Presidência da República.

Durante toda a campanha eleitoral, FHC defendia o compromisso com a estabilidade econômica e a necessidade de dar início aos ajustes proclamados como necessários. Logo após a vitória, seu governo mostrou-se seguidor do Consenso de Washington, criando um ministério com a função primordial de promover a reforma do Estado, seguindo as orientações dos organismos internacionais e do capital mundial.

O Estado passa a caracterizar-se por ações de regulação e enxugamento de suas funções, com o objetivo de atender ao movimento de reestruturação da produção, à abertura dos mercados, à globalização e à nova ordem neoliberal. Estabelece-se, desse modo, o Estado mínimo para as políticas sociais, aquelas voltadas à educação, à saúde e à previdência, enquanto o máximo é direcionado aos interesses do capital.

A ofensiva neoliberal, ao propor a diminuição da intervenção estatal na área social, lança ao âmbito do mercado a possibilidade de aquisição de serviços, transformando a educação em mercadoria, que pode ser adquirida em diversas instâncias, operando para que os direitos sociais, historicamente conquistados, tenham suas regras alteradas e, preferencialmente, sejam assumidos pela iniciativa privada. Com discurso baseado na ideologia neoliberal, o Estado assume, no governo FHC, no que se refere à educação superior, ações de caráter compensatório, priorizando o Ensino Fundamental.

Como resposta a tais imperativos, no governo FHC foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com a finalidade de centralizar os esforços do Estado nas questões reformistas. Sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, o novo ministério tinha como prerrogativas fundamentais coordenar as políticas e as diretrizes para a reforma do Estado e realizar a reforma administrativa. As políticas públicas para o ensino superior deveriam alinhar-se aos novos contornos estabelecidos para o Estado.

A educação superior, situada no ideário de uma reforma mais ampla, a do Estado brasileiro, passou a ser alvo mais intenso de intervenções com a criação deste ministério (MARE). Por meio de documentos produzidos pelo MARE e de diretrizes de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o governo FHC, alardeando a melhoria deste nível de ensino ao longo da década de 1990, estabeleceu um conjunto de políticas de regulamentação e de ações que contribuíram para a asfixia das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), culminando na conseqüente privatização desse nível de ensino.

Para João dos Reis da Silva Junior e Valdemar Sguissardi (2001), as reformas implantadas nestes anos dividem-se e podem ser caracterizadas em duas frentes: as políticas, no âmbito do MARE; e as políticas, no âmbito do MEC.

No âmbito do MARE são implantadas ações cujos objetivos encontram-se prioritariamente no documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995. Neste documento, o então ministro Bresser Pereira apresenta a justificativa para a reforma do Estado, alegando que este se distanciou de suas funções básicas, situação que, de seu ponto de vista, contribuiu para a deterioração dos serviços públicos, para o agravamento tanto da crise fiscal, como o da inflação. Diante de tal situação, o Ministro passa a defender a reforma do Estado como instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o

crescimento da economia (Brasil, MARE, 1995). Para os objetivos deste trabalho, o interesse está centrado no exame das propostas que corroboraram para o novo desenho da educação superior na década de 1990.

Logo no item “Apresentação”, no documento mencionado, estabelece-se a necessidade da criação de condições para a reconstrução da administração pública, com o intuito de adotar a administração do tipo gerencial, baseada em conceitos de eficiência e voltada para o controle dos resultados, sendo também descentralizada. Esses fundamentos, ao longo do primeiro mandato do governo FHC (1995-1998), caracterizaram as estratégias e as ações oficiais para a reforma da Educação Superior no país.

Entre as primeiras justificativas para a reforma do Estado, o ministro alega que, a partir do processo de globalização, a autonomia dos Estados, na implantação de políticas, estaria desaparecendo, situação explicada, em parte, pela crise econômica e de hiperinflação vivenciadas nos últimos vinte anos. Segundo consta no documento, a crise do Estado assim se define:

- (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas;
- (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995a, p. 10).

Com base nessas considerações, Bresser Pereira enfatiza a importância de resgatar a autonomia financeira e a capacidade do Estado de implantar políticas públicas. Para tanto, são indispensáveis:

- (1) o ajustamento fiscal duradouro;
- (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- (3) a reforma da previdência social;
- (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- (5) a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995a, p. 11).

Por meio dessas linhas de ação, fica clara a intenção de tornar a administração pública mais eficiente, do ponto de vista das transformações econômicas, nos últimos anos, em que o Estado deverá fortalecer-se na função de promotor e regulador, do proclamado desenvolvimento, e não mais de executor, isto porque, de acordo com tal documento, as ineficiências produzidas ao longo deste período deixam evidente a necessidade de transferir, para o mercado, a capacidade de alocação de recursos, bem como a descentralização dos serviços (correspondentes aos direitos sociais) para o setor público não estatal (BRASIL, 1995a).

Tais finalidades, defendidas pelo programa, objetivam a preconização da parceria entre Estado e sociedade para o financiamento e controle dos serviços sociais como educação, saúde e cultura, por exemplo. O Estado reduz seu papel de executor e passa a caracterizar-se como coordenador, desenvolvendo ações supletivas e descentralizando suas ações para os níveis estaduais e municipais, no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Justificado pelo discurso democrático, e voltado para o atendimento ao cidadão, o novo Ministério busca implantar a administração pública gerencial, flexível e eficiente aos ditames mercadológicos, pois alega que a capacidade do Estado em implantar políticas públicas está balizada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Coerente com essas concepções, no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, caracterizam-se as três formas de administração pública, a saber: Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial, apresentando suas características essenciais e apontando para a adoção do modelo gerencial. Segundo o documento, a opção pelo modelo de Administração Pública Gerencial não deve negar a Administração Pública Burocrática, mas deve sustentar-se nela, flexibilizando princípios fundamentais, destacando-se, no caso da educação, as formas de controle, que deixam de se basearem nos processos para concentrarem-se nos resultados e na autonomia da gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros (BRASIL, 1995a).

Esta nova face da administração pública aponta para três estratégias e/ou dimensões:

a primeira, institucional legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (BRASIL, 1995a, p. 48).

Essas estratégias possibilitam para a educação superior a materialização de diretrizes e políticas baseadas em princípios distorcidos, de avaliação, de autonomia e de financiamento, colaborando, assim, para a efetivação do ideário de eficiência, nos moldes do mercado.

Frente a esse modelo, o documento traz em suas características quatro setores para o Aparelho do Estado, quais sejam: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos (do Estado) e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico corresponde ao setor de planejamento como formulador de políticas públicas, o qual define leis e cobra seu cumprimento, sendo composto pelo Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Para as atividades exclusivas, compreendem-se serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado, ou seja, aquele de regulamentar, fiscalizar e fomentar, como por exemplo, a cobrança e a fiscalização de impostos, o subsídio à educação básica, etc.

Os serviços não exclusivos correspondem ao setor onde o Estado atua, com organizações públicas, não estatais, e privadas, como as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. Finalmente, o setor de produção de bens e de serviços para o mercado corresponde à área de atuação das empresas, caracterizando-se por atividades econômicas, voltadas para o lucro, as quais ainda se encontram no aparelho do Estado, como o setor de infraestrutura, só para citar um exemplo (BRASIL, 1995a, p. 41- 42).

No núcleo das atividades não exclusivas, onde estão inseridas as universidades, a estratégia de publicização tem, por característica, a descentralização para o setor público não estatal, de modo a transformar essas instituições em Organizações Sociais.

As Organizações Sociais, para o MARE, caracterizam-se como “entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito

à dotação orçamentária” (BRASIL, 1995a, p. 46). Esta definição aponta para a análise, efetivada no capítulo anterior, da crescente interpenetração das esferas entre o público e do privado e sua ênfase no público não estatal.

Segundo o documento, essa nova esfera visa:

uma maior parceria entre Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações (BRASIL, 1995a, p. 47).

Essa situação deve contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços, “atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor” (BRASIL, 1995a, p. 47).

O projeto das Organizações Sociais, destinado às atividades não exclusivas do Estado, vem, portanto, institucionalizar a ideia da transferência de tais atividades do setor estatal para o setor público não estatal, com a vantagem, segundo consta no documento, de permitir maior autonomia financeira e administrativa a estas instituições, bem como promover uma maior participação social.

Tais procedimentos acarretam, desse modo, o significado último da reforma do aparelho do Estado:

(1) tornar a administração pública mais flexível e eficiente; (2) reduzir seus custos; (3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; (4) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo em que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação (PEREIRA, 1995, p. 8).

Outro ponto colocado no documento produzido pelo MARE situa-se na afirmação de que a transformação dos serviços não exclusivos do Estado em Organizações Sociais dar-se-ia de maneira voluntária, “a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização” (BRASIL, 1995a, p. 60).

No documento, afirma-se, ainda, que terão prioridade os hospitais, as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. Nas palavras do ministro Bresser Pereira ficam evidentes os contornos que seguiriam os procedimentos dessa transformação:

para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma, se evita que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito por contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas (PEREIRA, 1996, p. 286-7).

Desse modo, observa-se que as bandeiras centrais para a reforma do Aparelho do Estado giraram em torno da flexibilização e da descentralização. Tais fundamentos foram justificados por meio da desqualificação dos serviços públicos, em relação aos oferecidos pelo setor privado, os quais, para alcançar a eficiência deste último setor, deveriam adotar formas dinâmicas, apoiadas nas Organizações Sociais.

Porém, para Bresser Pereira, a reforma encontra alguns empecilhos, como a rigidez burocrática da Constituição Federal de 1988, que carece de reforma com vistas a flexibilizar a administração e a alterar o sistema de previdência do funcionalismo, gerando maior eficiência e qualidade, menor custo e maior isonomia para o setor privado. Para o ministro, o objetivo da flexibilidade será alcançado:

- (1) permitindo a existência de mais um regime jurídico dentro do Estado, de forma a permitir que a administração indireta volte a adquirir autonomia e flexibilidade administrativa e financeira;
- (2) mantendo o regime jurídico estatutário apenas para os funcionários que exercem funções no núcleo burocrático do Estado;
- (3) conservando a estabilidade rígida, prevista na atual constituição, segundo a qual só pode ser dispensado o servidor que houver cometido falta grave, para as carreiras para cujo exercício o funcionário necessita da proteção da estabilidade dadas as ameaças que pode sofrer;
- (4) prevendo a dispensa por dois motivos adicionais - insuficiência de desempenho e excesso de quadros - para os demais funcionários, garantindo-se, porém, a adoção de critérios objetivos para as decisões e o recebimento de uma indenização para o funcionário dispensado nessas condições;
- (5) permitindo, alternativamente, a colocação do funcionário excedente em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço;
- (6) (...). (PEREIRA, 1995, p. 8).

Portanto, a implantação de medidas legais para a viabilização da reforma determina a conjectura de emendas constitucionais de ordem econômica, tributária e da previdência. Segundo Silva Jr.; Sguissardi (2001), duas emendas constitucionais referem-se especificamente à administração pública, sendo que a primeira propõe:

a) o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único e a permissão de contratos de servidores pela CLT; b) a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros; c) possibilidade de se colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros; d) limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa; e) eliminação da isonomia como direito subjetivo, embora mantenha, implicitamente, o princípio, que é básico para qualquer boa administração (SILVA JR; SGUISSARDI, 2001, p. 44).

A segunda aborda a proposta do equilíbrio entre os três poderes, na organização administrativa, e a fixação de vencimentos dos servidores por meio de projeto de lei (SILVA JR; SGUISSARDI, 2001).

Além da reforma da Constituição Federal, o ministro elenca mais dois projetos essenciais para a reforma do Aparelho do Estado: a descentralização dos serviços sociais do Estado e o processo de profissionalização do administrador público. Como já apontado, em relação à descentralização dos serviços públicos, o “Programa de Publicização”, isto é, a transformação das entidades de serviços do Estado em Organizações Sociais (entidades públicas não estatais ou fundações de direito privado) deve acontecer por meio da:

dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa e o próprio sistema da previdência. Para isto, a ideia é criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em organizações sociais.

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais - mais especificamente fundações de direito privado - que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal (PEREIRA, 1995, p. 12).

Portanto, tais ações permitiriam, segundo o ministro, que essas instituições adquirissem ampla autonomia na gestão de suas receitas e despesas, contando

com a garantia básica do Estado, mas que, em essência, fugiriam “às normas e regulamentos do aparelho estatal e, particularmente, do seu núcleo burocrático (...)” (PEREIRA, 1995, p.12).

No entanto, Bresser Pereira alerta para o risco da privatização das Organizações Sociais, ou seja, “a apropriação destas por grupos de indivíduos que as usam como se fossem privadas”. Com isso, estabelece “cautelas legais e administrativas” que terão o cuidado de “limitar os controles por processo”, já que o essencial seria, tanto da parte do próprio Estado quanto da parte da sociedade, o controle por resultados das organizações sociais (PEREIRA, 1995, p. 13).

Em relação ao tempo de execução das medidas previstas para a criação das Organizações Sociais, os documentos produzidos nos primeiros anos do governo FHC, e após a criação do MARE, levavam a acreditar que tal mudança seria efetivada em curto espaço de tempo. Porém, como analisou Silva Jr; Sguissardi (2001), até o ano de 1998, nenhuma Instituição Federal de Ensino Superior havia sido transformada em Organização Social, somente um Instituto de Pesquisa, uma Fundação Cultural e um Hospital Federal. No entanto, atualmente, o número de hospitais e fundações de apoio que se estruturam como organizações sociais têm aumentado consideravelmente. No Estado de São Paulo, por exemplo, atualmente existem trinta e sete hospitais, trinta e oito ambulatórios, um centro de referência, duas farmácias e três laboratórios de análises clínicas, que são administrados seguindo essa forma de gerenciamento.

Fica evidente, então, que o Plano Diretor da Reforma do Estado, institucionalizado com a finalidade primordial de reformar o Aparelho do Estado, buscou centrar-se em concepções que levassem à modernização de todos os setores do Estado (Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços Não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado), dos modelos de administração pública (patrimonialista, burocrática e gerencial), bem como dos modelos de propriedade (estatal, privada e pública não-estatal).

Assim, nessa reforma, valorizam-se a administração privada, em detrimento da pública; a descentralização, a autonomia e o controle de resultados, princípios que nortearam, no governo FHC, a implantação de políticas para a educação superior, centradas na racionalidade gerencial tanto capitalista e como privada, objetivando, nesses anos, a redução da esfera pública.

No âmbito do MEC, outro importante instrumento de definição e implantação das políticas públicas, em educação, constituiu-se no *Planejamento Político Estratégico 1995-1998*. A publicação desse documento tem como função regulamentar o processo de planejamento do governo FHC para a educação, ancoradas nas propostas neoliberais e afinadas com a reforma do Estado brasileiro.

Entre os princípios norteadores desse documento encontram-se as questões da reforma do Estado, bem como as diretrizes colocadas por organismos internacionais, particularmente pelo BM (*La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*), de maior diferenciação e diversificação institucionais, de adoção de políticas que estejam destinadas a outorgar prioridade aos objetivos de qualidade e de redefinição do papel do Estado em relação à Educação Superior (BANCO MUNDIAL, 1995).

Por meio deste viés, o documento define como estratégias prioritárias:

- a) a prioridade do governo federal para o ensino obrigatório de primeiro grau; b) a valorização da escola e de sua autonomia e a responsabilidade para com o aluno, a comunidade e a sociedade, c) a promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como nos órgãos de gestão; d) utilização e disseminação de modernas tecnologias educacionais; e) a progressiva transformação do MEC em um organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional e a conseqüente redução de seu papel executivo; f) a articulação de políticas e de esforços entre os três níveis da federação de maneira a obter resultados mais eficazes (BRASIL, 1995b, p.4).

Esses princípios estratégicos visam reduzir o papel de executor do MEC e fortalecer seu novo papel de formulador e de coordenador das políticas educacionais, intensificando seu controle e acompanhamento referentes a essas políticas. Outro fator relevante consiste no direcionamento para o processo de privatização da educação superior como expresso no mesmo documento:

cabe ao MEC papel político estratégico na coordenação da política nacional de educação: estabelecer rumos, diretrizes e fornecer mecanismos de apoio às instancias estaduais e municipais da administração pública e ao setor privado (BRASIL, 1995b, p. 4).

Ao definir o Ensino Fundamental como prioridade, esse documento ainda deixa para a educação superior a alternativa de cunho privatista ou a realização de

parcerias entre as esferas públicas e privadas, apontando para os objetivos, definidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Nesse sentido, para a educação superior, elegeu-se como prioridade a construção de autonomia na rede federal, de modo a definir novos modelos de organização das Instituições de Ensino Superior (IES) e a optar por mecanismos que promovam a qualidade de ensino e a busca por outras maneiras de financiamento.

Além da definição dada a estas diretrizes, o MEC determina, para cada nível de ensino, princípios básicos, metas e resultados esperados como forma de proporcionar o “aumento da qualidade”. Para a educação superior, este traçou diretrizes de caráter flexíveis, incentivando a diversificação e a diferenciação da organização, do financiamento e de outros quesitos importantes.

As políticas estabelecidas para a educação superior, ao longo do governo FHC, estavam contempladas no documento Planejamento Político Estratégico – 1995/1998 – como:

melhoria do padrão de qualidade do ensino de graduação: extensão do sistema de avaliação para abranger o ensino de graduação, através de exames de final de curso e avaliação por comissões especiais; o estabelecimento de um sistema de recredenciamento periódico das instituições, baseado em processos avaliativos; a flexibilização do Programa de Incentivo à Capacitação Docente e Técnica (PICD); a valorização dos modelos institucionais alternativos de formação para o mercado de trabalho, especialmente a formação de professores para o ensino básico; o incentivo às relações com o setor produtivo, o estímulo ao ensino à distância, a reorganização do financiamento do Programa de Crédito Educativo e o estabelecimento de medidas para promover a ampliação e a readequação da pós-graduação em sentido lato (BRASIL, 1995b, p. 27).

Apesar dos planos para a execução desses princípios, já no primeiro mandato do governo FHC, muitas metas foram concretizadas apenas no segundo mandato e outras sofreram alterações com vistas à redução dos gastos públicos e aos ajustes à ideologia neoliberal.

Enfim, como é possível observar, ao longo da análise desses dois documentos (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e Planejamento Político Estratégico – 1995/1998), as políticas para a educação superior, na década de 1990, visaram, em essência, promover a reforma do aparelho do Estado, com a adequação das políticas sociais, tratando-se, nesse caso, da Educação Superior em relação à hegemonia neoliberal.

## **2.2 Marcos regulatórios da educação superior no governo FHC**

Os princípios e as diretrizes dos documentos elaborados pelo MARE e pelo MEC materializaram-se nas medidas legais, editadas ao longo dos oito anos do governo FHC. É neste contexto que o MEC passa a formular e a reestruturar o sistema de educação superior, nesse período, com a aprovação de medidas legais, como Leis, Decretos, Portarias, envio ao Congresso Nacional de Medidas Provisórias, Propostas de Emendas Constitucionais, entre outros expedientes, consubstanciando a atmosfera legal e jurídica para a redefinição do desenho da educação superior nos anos de 1990.

Serão destacados neste item a Lei nº 9.131/1995, que altera dispositivos da Lei nº 4.204/1961; a Lei 9.192/1995, que altera dispositivos da Lei nº 5.540/1968, as quais regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Tem-se também o Decreto nº 2.026/1996, que estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior; a LDB nº 9.394/1996, que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; o Decreto nº 2.207/1997, que regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos Arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, Parágrafo Único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; o Decreto nº 2.306/1997, que regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no Art. 10º da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos Arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; o Decreto nº 3.860/2001, que dispõe sobre a organização do Ensino Superior, a avaliação de cursos e instituições; e a Lei nº 10.172/2001, que Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências

Antes mesmo da aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394, de 20 de dezembro de 1996), esta já havia sido regulamentada (SAVIANI, 2008), isto porque em 24 de novembro de 1995 é sancionada a Lei nº 9.131, que altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e, devido a seu conteúdo, regulamenta previamente a LDB 9.394/1996.

Esta situação pode ser observada no artigo 1º que, ao alterar o artigo 6º da LDB anterior, estabelece o seguinte:

o Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade de ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem (BRASIL, 1995c, Art. 1º).

Esse artigo regulamenta antecipadamente o parágrafo 1º, do artigo 8º, da nova LDB, que preceitua: “cabará à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Dessa forma, ao ser observado o princípio que rege este artigo, pode-se afirmar que a Lei nº 9.131 “exorbita da competência estatuída na LDB que lhe é hierarquicamente superior”, já que esta lei estabelece que compete à União a coordenação da política nacional de educação, bem como sua formulação, indo além do texto da nova LDB, que define como função somente a coordenação da política nacional (SAVIANI, 2008, p. 11).

Outro exemplo de regulamentação prévia, instituída pela Lei nº 9.131, pode ser encontrada na afirmação do parágrafo 1º, artigo 9º, da LDB 9.394/96, que estabelece: “na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”. É preciso atentar que, embora o dispositivo da LDB 9.394/96 mencione a futura criação de um Conselho Nacional de Educação, ele já estava instituído pela Lei nº 9.131, que, por sua vez, também se valeu da Medida Provisória do governo Itamar Franco, que extinguiu o Conselho Federal de Educação (CFE) (SAVIANI, 2008).

Assim, na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, fica referendada a criação do Conselho Nacional da Educação (CNE), composto pelas Câmaras da Educação Básica e da Educação Superior, que terão atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao MEC (BRASIL, 1995c, Art. 1º), com, segundo Saviani, “a liberdade de decisão em caráter terminal sobre os assuntos de sua competência” (2008, p. 11).

Ainda no artigo 1º são determinadas as atribuições do CNE, sua estrutura e composição, estabelecendo que as câmaras sejam compostas por doze conselheiros cada e que as escolhas e nomeações serão realizadas pelo Presidente da República, mas que, pelo menos, a metade dos membros deverá ser escolhida dentre os nomes indicados (BRASIL, 1995c, Art. 1º).

Mais à frente, têm-se definidas as atribuições de ambas as câmaras. Em relação à educação superior, são arroladas nove atribuições, que normatizam a capacidade deliberativa do CNE para analisar as propostas advindas do MEC, que “fica reduzido, na prática, a um órgão assessor do Ministério da Educação” (SAVIANI, 2008, p.12).

Ainda em relação ao ensino superior, pelos artigos 3º e 4º, que regulamentam os Incisos VI, VIII e IX, do artigo 9º, da nova LDB, fica instituída a realização anual de exames nacionais, com base em conteúdos mínimos estabelecidos, o Exame Nacional de Cursos (ENC), que ficou conhecido como Provão. O parágrafo 7º, do artigo 3º, define, ainda, que os exames nacionais serão efetuados gradativamente a partir do ano seguinte à sua publicação.

Conforme divulgado na imprensa oficial, os primeiros resultados do “Provão” demonstraram o baixo nível das instituições privadas em comparação aos cursos das instituições públicas. Para Saviani:

(...) aparentemente essa constatação surpreendeu o MEC, que parecia esperar encontrar certo equilíbrio no desempenho das instituições públicas e privadas, o que, talvez, se constituiria em mais um argumento para se procurar demonstrar a conveniência da redução de investimentos na manutenção de uma rede pública de ensino superior (SAVIANI, 2008, p.13).

Essa situação permitiu às instituições privadas a abertura de crédito para financiar programas de melhorias da qualidade e, por sua vez, as escolas com baixo desempenho

(...) procuraram obter os planos de curso das instituições mais bem classificadas no “Provão” visando a adotá-los em seus próprios cursos. Ou seja: seu objetivo principal passa a ser, em lugar de preparar bem os seus alunos para o exercício da profissão para a qual estão sendo formados, prepará-los para terem êxito no provão. Isso significa que, com a instituição dos exames nacionais de cursos, a “filosofia” dos cursinhos pré-vestibular acabou sendo erigida em “filosofia da educação” a ser seguida pelas instituições privadas de ensino superior como diretriz curricular dos cursos por elas ministrados. Assim, aquilo que é reconhecidamente uma excrescência do nosso sistema de ensino se converte em referência para a organização do ensino superior (SAVIANI, 2008, p. 13).

Diante da grande exposição na mídia, o “Provão” torna-se modelo do projeto a ser alcançado em relação à educação superior, levando as IES privadas a se

organizarem de maneira a atingir o “pseudonível” de qualidade, reduzindo os cursos à mera preparação para provas, de caráter reducionista.

O artigo 5º revoga as atribuições e competências do CFE. O artigo 6º extingue os mandatos dos membros do CFE. O artigo 7º legitima os atos praticados com base na Medida Provisória (MP), nº 1.126, de 26 de setembro de 1995, determinando que os processos em andamento no extinto CFE sejam objeto de decisão do CNE. O artigo 8º determina que a lei entre em vigor na data de sua publicação, enquanto o artigo 9º revoga as disposições em contrário.

Pouco tempo depois, em 21 de dezembro de 1995, é editada a Lei nº 9.192, que altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro, de 1968, e realiza a regulamentação prévia do parágrafo único, do artigo 56, da nova LDB, a ser aprovada, no que concerne ao processo de escolha dos dirigentes universitários. Essa lei, dentre outros preceitos, estabelece que, em relação aos colegiados universitários, deve-se observar “o mínimo de setenta por cento dos membros do corpo docente no total de sua composição” (BRASIL, 1995d, art. 1º, Inciso II).

Pelo artigo 56, da nova LDB, aprovada no ano seguinte, verificam-se preceitos comuns para a escolha dos dirigentes. O parágrafo único do artigo enuncia:

em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes (BRASIL, 1996c, Art. 56).

Nesse sentido, verifica-se que a nova LDB 9.394/1996, ao ser regulamentada previamente pelas Leis nº 9.131/1995 e nº 9.192/1995, consagra o texto desses dispositivos, caracterizando a flexibilização das normas legais nos próximos anos.

De forma a regulamentar a avaliação das instituições superiores, definida pela Lei nº 9.131/1995, em 10 de outubro de 1996, é editado o Decreto nº 2.026, que determinava procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de Ensino Superior.

Finalmente, em 20 de dezembro de 1996, após oito anos de tramitação, é promulgada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394), que representa o mais importante documento legal, pois seu texto constituiria uma moldura jurídica para conformar a maioria das propostas advindas da reforma do

Estado e das diretrizes internacionais para a educação superior, nesta década, de modernização da economia e de “ajuste fiscal”.

A longa tramitação da LDB caracteriza, portanto, a nova face do Estado em legislar em “doses homeopáticas”, situação esta que se tornará recorrente ao longo dos anos de 1990. Para Muranaka e Minto (1998, p. 65), a LDB aprovada “foi gerada com lacunas intencionais a serem preenchidas posteriormente” e, como já analisado, com alguns dispositivos antecipadamente regulamentados. Assim, a nova LDB, de caráter minimalista e flexível, ao não conter toda a reforma e diretrizes, permitiu a constituição de políticas fragmentárias, que pudessem ser editadas em diferentes e diversos momentos.

Em relação à educação superior, os pressupostos para a reforma basearam-se na ideia de que ela não era capaz de absorver a demanda existente, configurando-se como nível de ensino elitista; de que seu modelo de pesquisa, além de muito custoso, não estaria adequado às novas configurações do mundo do trabalho, trazendo para o debate a contraposição entre as universidades de pesquisa e as de ensino; o demasiado envolvimento do Estado; as questões referentes ao financiamento; o regime de dedicação exclusiva dos docentes das universidades públicas e a falta de qualidade e equidade.

Desse modo, são definidos os princípios de superação para a crise do ensino superior. Acorados nas propostas dos organismos internacionais, prioritariamente o Banco Mundial, as teses defendidas giram em torno da diversificação e da diferenciação das instituições, da diversificação das fontes de financiamento, da redefinição das funções do Estado e da adoção de políticas que visem à qualidade e à equidade (BANCO MUNDIAL, 1995), bem como a criação de condições para o desenvolvimento do ensino privado. Diante de tais princípios é que, ao longo dos anos de 1990, foram definidos os pilares para que fosse empreendida a reforma da Educação Superior no Brasil.

A partir de 1995, ao tratar das políticas da educação superior, o então ministro da Educação, Paulo Renato Souza, estabeleceu como princípios: a expansão, a diversificação, a avaliação, a supervisão, a qualificação e a modernização (SOUZA, 2000).

Esses pilares, alinhados aos documentos oficiais, produzidos em âmbito internacional, fundamentaram os elementos essenciais, que nortearam as construções políticas nestes anos, originando o novo desenho da educação

superior. É importante lembrar, ainda, que essas discussões já eram realizadas desde os anos de 1980, pelo Grupo de Estudos para a Reformulação do Ensino Superior (GERES<sup>10</sup>), formado pelo MEC, com a pretensão, desde então, da formulação e da superação de tais crises. Para a efetivação dos pilares, o poder executivo instituiu uma série de medidas legais, de maneira fragmentária, que pudessem imbricar-se e favorecer o novo arquétipo da educação superior.

A nova LDB, considerada como marco legal para a reforma implantada no Brasil, segue os rumos e os princípios expressos pelos documentos analisados no capítulo 1, o que constituiu um modelo de Estado, que deixa de exercer o papel de executor de políticas, para assumir o papel de controle e de gestão, abrindo caminho para a expansão da iniciativa privada na educação superior.

Ressalta-se que a CF/88 ratifica o preceito das cartas constitucionais que a precederam ao consagrar a coexistência de instituições escolares públicas e privadas. A LDB, como lei infraconstitucional, respeita o dispositivo constitucional e assim estabelece:

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, 1996c, Art. 7<sup>º</sup>).

Entretanto, as condições prescritas acima não foram impeditivas para a célere expansão do setor privado, da educação superior, como viria a ocorrer durante esse governo.

O artigo 19, da LDB, define duas categorias administrativas, a saber: instituições públicas e privadas. Em seguida, pelo artigo 20, torna-se clara a existência de quatro tipos de instituições educacionais privadas: as particulares, em sentido estrito, as comunitárias, as confessionais e as filantrópicas. Essas subdivisões, tratadas na lei, criam nova configuração no âmbito do público e do privado, isto porque, ao ocorrer a diferenciação das instituições lucrativas, das

---

<sup>10</sup> Criado pela Portaria nº 100, de 06 de fevereiro de 1986, e instalado pela Portaria nº 170, de 03 de março de 1986, com a finalidade de sistematizar os subsídios colocados pelo MEC sobre a Educação Superior, bem como para convocar a comunidade ao debate e preparar as medidas administrativas e legais de reformas necessárias.

profissionais, filantrópicas e comunitárias, estas últimas se aproximaram das idéias consolidadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de proximidade ao setor público. Logo, por meio da justificativa do caráter não lucrativo de tais instituições, estas passaram a se denominar públicas não estatais, conforme diretrizes desse documento, buscando o acesso a verbas públicas.

O capítulo destinado à educação superior, além de ser o mais extenso, configura-se como “uma espécie de plataforma legal, a dar guarida presente e futura à série de ações de reforma” (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001, p. 47), defendidas e fundamentadas por organismos internacionais e pelas políticas alicerçadas na modernização da educação superior no país.

Estipuladas as finalidades para a educação superior, pelo artigo 43, a LDB determina que, além dos cursos de graduação e de pós-graduação, este nível de ensino abrangerá cursos seqüenciais, por campo de saber, e cursos de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino (BRASIL, 1996c, Art. 44) <sup>11</sup>. Essa estrutura inova ao criar diferentes modalidades de cursos, com diversos graus de abrangência, atendendo aos pilares de diferenciação e de diversificação das instituições de Ensino Superior.

De forma a garantir os princípios de diferenciação institucional e de diversificação do ensino, o artigo 45, da LDB afirma: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privada, com variados graus de abrangência ou especialização”. <sup>12</sup>

Mesmo com as possibilidades múltiplas de organização estabelecidas por esse artigo, apenas a universidade é definida, no artigo 52, como instituições pluridisciplinares, de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. <sup>13</sup>

Vale lembrar, também, que os artigos de 52 a 57 se ocupam, especificamente, das instituições universitárias, regulamentando normas de

---

<sup>11</sup> Esse artigo passou a vigorar com a seguinte redação dada pela Lei nº 11.632, de 2007: cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente.

<sup>12</sup> Este artigo passou por diversas regulamentações sendo o mais recente o Decreto nº 5773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

<sup>13</sup> Esse dispositivo também foi regulamentado pelo Decreto nº 5773, que dispõe em seu Art. 12: as instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como: I - faculdades; II - centros universitários; e III - universidades.

funcionamento e princípios para este nível de ensino. Todavia, como será analisado posteriormente, as demais definições serão objeto de regulamentações posteriores, caracterizando a reforma de caráter fragmentário nesses anos.

Em relação à autorização e ao reconhecimento de cursos, bem como ao credenciamento das instituições de educação superior, o artigo 46<sup>14</sup> estabelece que esses processos terão prazos limitados e que sua renovação implicará em processo regular de avaliação. Em caso de deficiências encontradas, o artigo acima estabelece, nos parágrafos 1º e 2º, que haverá uma reavaliação, que poderá ocasionar na desativação de cursos e em suas habilitações; na intervenção na instituição, suspensão temporária de prerrogativas de autonomia ou no credenciamento. Para as instituições públicas, o Poder Executivo explicita que acompanhará o processo e fornecerá, se necessário, recursos adicionais.

O artigo 47 prevê, para esse nível de ensino, o mínimo de 200 dias letivos, descontados o tempo para os exames finais. Esse artigo caracteriza-se, também, por algumas inovações curiosas: ele define que as instituições deverão informar os programas dos cursos oferecidos; que os alunos, com rendimentos superiores, demonstrados por intermédio de provas, poderão ter abreviada a duração de seus cursos bem como a obrigatoriedade da oferta de cursos superiores no período noturno, com o mesmo padrão de qualidade mantido no diurno.

O registro dos diplomas dos cursos reconhecidos continuará a ser responsabilidade das universidades, prioritariamente das públicas (BRASIL, 1996c, Art. 48). No artigo 49, estabelece-se que as instituições de ensino superior aceitarão a transferência de alunos regulares para cursos afins; e o artigo 50 prevê a possibilidade de as universidades oferecerem disciplinas para alunos não regulares, mediante processo seletivo.

O artigo 51 vem ao encontro da ideia de substituição dos processos vestibulares por processos seletivos, já que delibera, a respeito de critérios, que levem em conta a orientação do Ensino Médio, articulando-o aos sistemas de ensino.

Tais medidas antecipam a substituição futura dos processos vestibulares por processos seletivos diversificados. Dessa forma, como será analisado em

---

<sup>14</sup> O mesmo Decreto citado na nota anterior disciplina esse artigo.

regulamentações futuras, o vestibular deixará de ser a única forma de ingresso nas instituições de educação superior.

Os demais artigos tratarão diretamente das instituições universitárias. Estas, caracterizadas como instituições pluridisciplinares, com produção intelectual na pesquisa, no ensino e na extensão, deverão apresentar um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, bem como um terço em regime de tempo integral (BRASIL, 1996c, art. 52). Neste artigo, é evidente, também, a possibilidade da criação das universidades especializadas por campos de saber.

A autonomia universitária é explicitada pelo artigo 53, no qual se elenca uma série de atribuições exclusivas às universidades. Neste artigo, destaca-se a liberdade para fixar os currículos de seus cursos, programas, projetos e planos, além da capacidade para fixar o número de vagas a serem oferecidas.

No Inciso X, do mesmo artigo, no qual se define que as universidades poderão “receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira, resultante de convênios com entidades públicas e privadas”, evidencia-se a flexibilização das fronteiras entre o público e o privado, nos quais a autonomia administrativa será confundida com autonomia financeira, isto é, na possibilidade da universidade buscar novas fontes de financiamento, inclusive em instituições privadas.

Já o artigo 54 declara, de forma a complementar os dispositivos de autonomia das universidades, que estas terão estatuto jurídico especial, na forma da lei, com o intuito de atender às suas peculiaridades de estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público. Este texto, no entanto, deixa a abertura para que outros dispositivos legais regulamentem tal questão, contrariando princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, na qual se estabelece o Regime Jurídico Único (SAVIANI, 2008; NEVES, 2002). Por sua vez, o artigo 55 prevê que a União, em seu Orçamento Geral, deverá assegurar recursos para a manutenção das IES mantidas por ela.

O princípio de gestão democrática é assegurado no artigo 56, no qual se define que o mesmo deverá ocorrer em relação às IES públicas, nas quais devem existir órgãos colegiados deliberativos, com a participação de segmentos da comunidade, com a especificidade da ocupação de setenta por cento dos assentos por docentes, situação já regulamentada previamente pela Lei nº 9.191/1995, analisada anteriormente.

Por fim, o artigo 57, o último do Capítulo “Da Educação Superior” (BRASIL, 1996c, Art. 57), define que o professor deverá, nas IES públicas, ministrar o mínimo de oito horas aulas semanais, de modo a não comprometer a pesquisa e a extensão, mas sinaliza, como já analisado por diversos autores, a tentativa de reforçar o ensino nos cursos de graduação, podendo isto resultar em prejuízo a estas duas outras atividades.

Como se observa atualmente, devido às dificuldades encontradas para contratação de professores, incluindo a falta de verbas para tal investimento, muitos professores universitários têm sido obrigados a assumir grande número de aulas, prejudicando as demais atividades, garantidas pela Constituição Federal e reafirmadas pela LDB, caracterizando, assim, o movimento de desconstrução da identidade universitária (SAVIANI, 2008).

A LDB aprovada configurou-se como marco de referência para a abertura do processo de reestruturação da educação superior, objetivando atender às orientações dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, para a implantação do modelo de Estado neoliberal, em que a lógica do capital e do mercantilismo assume centralidade na definição de políticas para esse nível de ensino.

Portanto, ao deixar lacunas em seu texto, a LDB permitiu a edição de um conjunto de instrumentos regulamentadores para os próximos anos, delineando a reforma posta em prática nos dois mandatos do governo FHC. Verifica-se, assim, a necessidade de considerar os aspectos trazidos por essas normas regulamentares (leis, decretos, portarias, resoluções, pareceres), que buscaram, em essência, e na prática, detalhar a reforma desse nível de ensino. Dessa forma, diversos aspectos da LDB foram sendo regulamentados, a exemplo dos Decretos nºs 2.207/1997, 2.306/1997 e 3.860/2001.

O Decreto nº 2.207, editado em 15 de abril, de 1997, ao determinar distinções para a configuração da educação superior, possibilitou discussões em torno das fronteiras entre o público e o privado. Porém, devido a normas e a exigências estabelecidas para as entidades mantenedoras de IES, sem finalidade lucrativa, com fins de credenciamento e de reconhecimentos, ocorreram diversas reações por parte dessas instituições, o que levou o governo a revogá-lo e editar o decreto nº 2.306, de 19 de agosto, de 1997, quatro meses após a publicação do primeiro (SAVIANI, 2008).

Ambos os decretos visavam à regulamentação das atribuições das instituições de ensino superiores privadas, promovendo, como analisou Saviani (2008), uma admissão aberta e franca de instituições com fins lucrativos, caracterizando a educação como mercadoria.

O Decreto nº 2.306/1997, como mencionado, editado quatro meses após seu precedente, reafirma a classificação quanto à natureza jurídica das IES em: “I – públicas, quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pela União; II – privadas, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (Art. 5º).”

Em seguida, o artigo 7º prevê:

as instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual (BRASIL, 1997b, Art. 7º).

Tais artigos demonstram o forte viés empresarial, atribuído à Educação Superior, a partir das reformas promovidas no governo FHC, já que não camufla, em seu texto, o regime da legislação mercantil, ao qual deverão ficar submetidas as IES privadas, com finalidades lucrativas.

Mais adiante, o artigo 8º define a organização acadêmica das IES em: I- universidades; II- centros universitários; III- faculdades integradas; IV- faculdades; V- institutos superiores ou escolas superiores; podendo-se inferir que a flexibilização pretendida para esse nível de ensino é certificada pela fragmentação, em diversos tipos de instituições.

Ainda, ao definir somente os dois primeiros tipos de instituições (BRASIL, 1997b, Arts. 9º e 12), deixa precedentes para que se possa acreditar que das faculdades integradas, das faculdades e dos institutos superiores ou escolas superiores exija-se menos qualidade em relação às universidades e aos centros universitários, distinguidos no decreto, deixando para a instituição, assim caracterizada, que coordene e defina sua caracterização.

Em relação à distinção entre universidades e centros universitários, Saviani esclarece que:

em verdade, os centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa buscada pelo atual governo para viabilizar a expansão, e, por consequência, a “democratização” da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as “universidades de pesquisa”, que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando o seu caráter elitista (SAVIANI, 2008, p. 17).

Essa análise feita por Saviani (2008) permite compreender, ainda, que às demais IES estivesse destinado o papel de tão somente certificar a mão-de-obra necessária, exigida pelo mercado de trabalho, retomando os significados de educação, como capital humano, que responsabiliza os cidadãos por sua capacidade de empregabilidade.

Apesar de esse decreto estabelecer distintos mecanismos privatizantes, o mesmo determina ainda instrumentos de controle das IES privadas, cujo processo de privatização é previsto pelos artigos 2º, 3º, 4º, 13, e 18, pois admitem formas variadas, de maneira a enfatizar o papel de supervisor assumido pelo Estado e, neste caso, pelo MEC, em relação às políticas sociais.

Outro mecanismo de supervisão e controle do Estado e do MEC é assegurado pelo processo regular de avaliação pública para o reconhecimento e credenciamento das instituições (BRASIL, 1997b, art. 14).

Em 09 de janeiro de 2001, ao final do governo FHC, é editado o Decreto nº 3.860, que revoga o Decreto nº 2.306/1997. O novo decreto, que reforça as mesmas orientações políticas do anterior, normatiza pontos não detalhados naquele documento, dando ênfase a aspectos que exaltam a mercantilização da educação superior, bem como reduz os espaços democráticos de definição das políticas destinadas a esse nível de ensino.

O novo decreto dispõe, acerca da organização do Ensino Superior, da avaliação de cursos e instituições, e reordena as competências do MEC, CNE e INEP, repassando competências próprias do CNE, tanto para o MEC como para INEP, isto no que diz respeito à avaliação e aos procedimentos operacionais para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimentos de cursos, bem como o credenciamento e o credenciamento de instituições.

Mais sólido e reordenado, o novo decreto apresenta 41 artigos, divididos em cinco capítulos: “I – Da classificação das instituições de Ensino Superior; II- Das entidades mantenedoras; III- Das instituições de Ensino Superior; IV- Da avaliação; V- Dos procedimentos operacionais”.

O primeiro ponto aqui a destacar reside na organização acadêmica das IES, que passaram a se classificarem em: “I- universidades; II- centros universitários; III- faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores. Em lugar dos cinco tipos de instituições de ensino, o decreto nº 3.860/2001 estabelece apenas três, mas, como se pode verificar, as instituições foram apenas reagrupadas em três grandes grupos, sem alteração de suas características iniciais.

Apenas uma alteração é realizada na caracterização dos tipos de instituições de ensino, com a definição, pelo artigo 12, das faculdades integradas como instituições com propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento.

Diferentemente do proposto pelo decreto revogado, o novo institui que as entidades mantenedoras de instituições de Ensino Superior, com finalidade lucrativa, deverão elaborar demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes e não mais por “auditores independentes”, gerando certa uma flexibilização para esse tipo de instituição.

Para a avaliação, os artigos 16, 17 e 18 preveem o aumento de mecanismos de controle e de regulação pelo MEC. As avaliações de cursos e instituições de Ensino Superior serão organizadas e executadas pelo INEP, compreendendo as seguintes ações:

- I – avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade de Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no sistema de avaliação e informação educacional do INEP;
- II – avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior;
- III- avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores (BRASIL, 2001a, Art. 17).

Em contrapartida, esse decreto, por meio de vários dispositivos, determina a redução do poder deliberativo do CNE, constante no Capítulo V – Dos Procedimentos Operacionais –, para as ações de credenciamento, de

reconhecimento e de renovação das instituições de ensino superior, que passam a ser executadas pelo do MEC.

Por fim, como última ação do governo FHC, também em 09 de janeiro de 2001, é promulgada a Lei nº 10.172, que aprova o Plano Nacional da Educação (PNE). Essa lei, que iniciou sua tramitação com texto aprovado no II CONED (Congresso Nacional de Educação), em Belo Horizonte / MG, em 1997, foi encaminhada ao legislativo pelo deputado Ivan Valente, do PT/SP (neste período), e após diversas manobras políticas, foi substituída pela proposta do governo, aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado, recebendo ao final nove vetos presidenciais.

O PNE está estruturado em 06 partes. A primeira traz a introdução, na qual se faz o histórico e a apresentação dos objetivos e das prioridades. A segunda consiste nos objetivos e nas metas conforme os dois níveis de ensino, distinguindo-se educação básica e educação superior. A terceira aborda as modalidades de ensino: a educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena. A quarta versa sobre o magistério da educação básica, abordando a formação dos professores, bem como sua valorização. A quinta apresenta questões relativas ao financiamento e à gestão. Por fim, a sexta parte trata do acompanhamento e da avaliação do Plano.

Na análise geral de todo o texto, pode-se verificar que a lei apresenta itens detalhados e outros que se pautam por generalismo que beiram à ambiguidade. Para Saviani (2008), tal dualidade se dá, por existirem elementos que interessam à elite econômica, enquanto outros são específicos para o tratamento de interesses da população, ficando esta sempre sujeita à regulamentação postergada. Para exemplificar essa dualidade, Saviani apresenta dois exemplos, que mostram o detalhismo e outro o generalismo:

- a) o detalhismo no interesse de intensificar o movimento de centralização da política educacional – meta 8: “assegurar que, em três anos, todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos, com observância das Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais”;
- b) o generalismo ambíguo e a ausência de definição de prazo e meios, no interesse de retardar a implementação – meta 20: “eliminar a existência, nas escolas, de mais de dois turnos diurnos e um turno noturno, sem prejuízo do atendimento à demanda” (SAVIANI, 2008, p. 275).

No total, o texto do PNE apresenta 295 metas, as quais apontam maiores controvérsias na questão do financiamento e nas metas de maiores impactos. Os vetos postos por FHC incidem também na questão dos recursos financeiros. José Marcelino de Rezende Pinto (2002, p. 121) sistematizou em quadro ilustrativo as metas de maior impacto financeiro. Reproduzir-se-ão a seguir aquelas referentes à educação superior, objeto de estudo dessa pesquisa.

#### **Quadro 1: PNE: METAS DE MAIOR IMPACTO FINANCEIRO.**

<b>Educação superior (35 metas)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prover, em 10 anos, atendimento para 30% da faixa etária de 18-24 anos. (meta1)</li> <li>• (VETADO) Ampliar a oferta do ensino público de forma que ela responda por, no mínimo, 40% do total de vagas oferecidas. (meta 2)</li> <li>• Dobrar, em 10 anos, o número de pesquisadores qualificados. (meta 16).</li> <li>• Aumento de 5% ao ano do número de mestres e doutores formados. (meta 16)</li> <li>• (VETADO) Criação, por meio de legislação, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, com, pelo menos, 75% dos recursos da União, vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino para manutenção e expansão da rede federal. (meta 24)</li> <li>• (VETADO) Ampliar o programa de Crédito Educativo de modo a atender 30% da população matriculada no setor privado. (meta 26)</li> <li>• (VETADO) Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica de forma a triplicar, em 10 anos, os recursos do setor. (meta 29).</li> </ul>

Fonte: PINTO, 2002, p. 121.

Para Saviani (2008), o fato de os vetos de FHC incidirem diretamente na questão dos recursos financeiros destinados à educação transforma o plano em “carta de intenções” que, dificilmente, terão suas metas concretizadas.

Para a educação superior, as metas buscaram destacar a diferença entre “universidades de pesquisa” e “universidades de ensino”, e incentivar a diversificação do modelo de IES, com o intuito de ampliar a oferta de ensino (meta 09), “oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias” (meta 05), promover o incentivo à formação de menor duração e “estabelecer um

amplo sistema de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar o ensino semipresencial (meta 12).

Portanto, a análise dos conteúdos do PNE e das metas relativas à educação superior mostra que estas buscaram dar continuidade à política educacional vigente no período, objetivando a diminuição dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades (especialmente de investimento e manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa privada e associações comunitárias e filantrópicas), ficando, no âmbito da União, somente o controle e a avaliação, bem como, eventualmente, o apoio técnico e financeiro de caráter complementar.

Por meio da análise das normatizações editadas ao longo dos dois mandatos do governo FHC, as políticas públicas para a educação superior enfatizaram o caráter privado para este nível de ensino, propondo ações que determinaram, em essência, promover a interpenetração entre as esferas do público e do privado. É a partir dessa temática que será possível, então, apreender a constituição das políticas para a educação superior, na década de 1990, levando em consideração sua historicidade, a relação das políticas adotadas aos aspectos da economia, bem como os interesses reais e/ou simbólicos que as orientaram.

Nesse sentido, a seguir, analisar-se-á o conjunto das normatizações adotadas à luz das dimensões do público e do privado, procurando esquadriñar a redefinição e o aprofundamento do caráter privado da educação superior brasileira na década de 1990.

### **2.3 O público e o privado nas reformas para a educação superior no governo FHC**

Demonstrar-se-á, por meio da análise efetivada nos itens anteriores, que as políticas públicas, para o ensino superior, no governo FHC, contribuíram para a maior presença do setor privado nesse nível de ensino.

Tal processo, que vem se intensificando ao longo da década de 1990, por suas determinações políticas, econômicas e sociais, só pode ser compreendido diante das circunstâncias históricas. Portanto, por meio da análise das tendências e das diretrizes adotadas na reforma da educação superior, no governo FHC, foi possível observar que muitas das “orientações” constantes nos documentos, produzidos pelo Banco Mundial, bem como naqueles gestados no interior do MARE

e do MEC, buscaram reconfigurar o ensino superior brasileiro, estabelecendo novo desenho para esse nível de ensino.

Por sua vez, há que se lembrar que a elaboração desses documentos, orientadores de políticas para a educação superior, tem como pano de fundo o período de crise econômica, do processo de globalização, do movimento de reestruturação produtiva e de predominância da ideologia neoliberal. É neste contexto então que se torna importante investigar as medidas privatizantes que permeiam toda a reforma do Estado e, conseqüentemente, as políticas sociais, como a educação. Medidas estas que, em essência, promoveram a interpenetração das dimensões do público e do privado.

A interpenetração dessas duas dimensões, e os conflitos daí advindos, historicamente intrínsecos à educação, constituem-se, portanto, em elemento centralizador das políticas adotadas e não podem ser estudados isoladamente, sendo necessário levar-se em consideração aspectos políticos, econômicos e sociais.

Tal recorte é imprescindível quando se verificam a tendência e a ideologia capitalista, bem como sua capacidade em metamorfosear-se e apropriar-se do público, em benefício dos interesses privados, tão facilmente alargados no campo da educação.

Por essas razões, faz-se necessário examinar as orientações que proporcionaram um novo desenho à educação superior, nos dois mandatos do governo FHC, situando historicamente o público e o privado, assim como os movimentos de redimensionamento dessas esferas. O exame, sob esse ponto de vista, busca clarificar a reforma fragmentária a que a educação superior foi sendo submetida neste período, para que se possa compreender as especificidades e os caminhos adotados pelo governo Lula no capítulo seguinte.

Viu-se, anteriormente, que a reforma do Estado, na década de 1990, constituiu-se em arcabouço efetivo para a proclamada readequação do Estado brasileiro aos desígnios do capitalismo internacional em tempos de crise. Assim, para promover tal readequação do Estado brasileiro aos imperativos da nova ordem econômica, este, como já analisado, passa a sofrer inúmeras críticas em relação às suas funções, culminados na criação de um novo ministério, o MARE, pelo governo FHC, com o objetivo de executar ajustes para chegar-se a uma administração pública gerencial.

A reforma empreendida e executada ao longo do governo FHC teve como expressão teórica o documento publicado pelo Consenso de Washington e foi pensada e definida sob a lógica do capital, em processo de reestruturação da produção, que também ocorria em nível mundial. Essa reforma, vivenciada em conexão com as transformações políticas, econômicas e sociais, buscou redefinir a esfera dos direitos sociais e da cidadania, trazendo consequências imediatas para o campo educacional.

A partir do entendimento do Estado como o lugar eficaz de defesa do interesse público, buscaram-se as estratégias que concretizassem a redefinição de suas funções, com a conseqüente reinterpretação das dimensões do público e do privado, já que, com esse movimento, chega-se à tendência da supervalorização do privado em detrimento do público. Assim, sob esse viés, é que o capital passa a se apropriar de áreas não reguladas anteriormente por sua lógica, neste caso, a educação superior, com a finalidade de ampliar suas atividades econômicas.

Dessa forma, tem-se a transformação de direitos sociais em serviço, quando não em mercadoria, levando ao processo de privatização que, por sua vez, não se desvencilha do suporte dado pelos fundos públicos, assinalando para mais uma face da redefinição dos significados das dimensões do público e do privado. Nesse sentido, a possibilidade de a esfera privada executar políticas públicas, como por exemplo, a educação, e, ao mesmo tempo, compartilhar dos fundos públicos, gera um movimento que permite a acumulação e a expansão dos anseios do capital mundial, em detrimento dos direitos sociais e da cidadania, corroborando com o movimento de privatização, no campo dos direitos sociais.

O que está em jogo, no caso da educação superior, é a redução dos gastos públicos, construindo-se a ideia da necessidade de realização da reforma do Estado, o que naturaliza a visão de que o público não consegue atender à demanda de acesso e democratização desse nível de ensino e, ainda, dissemina a crença de que a privatização é a melhor saída.

A partir dessas ideias, veiculadas por meio de propaganda na mídia e consubstanciadas em ações nos dois mandatos do governo FHC, vicejam crescentemente políticas de cunho assistencialista, que visam, em essência, à promoção de medidas paliativas, ao invés de garantir políticas públicas efetivas, em especial para as camadas menos favorecidas. O Estado passa a ser o gestor dos serviços correspondentes ao atendimento dos direitos sociais, não se

responsabilizando por eles, já que deixa de financiar diretamente direitos como a educação, atuando apenas como avaliador, sob os critérios já observados de eficiência e lógica do mercado, ao mesmo tempo em que transfere para a iniciativa privada a responsabilidade pela oferta desses serviços.

Assim, conforme análise anterior, as reformas empreendidas neste período foram formuladas a partir da nova racionalidade do capitalismo mundial, tendo adotado diretrizes políticas e econômicas, formuladas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, com o intuito de promover reformas pretensamente modernizadoras, nos países em desenvolvimento.

É nesse contexto que se dá a redefinição do público e do privado, dimensões que foram metamorfoseadas com o objetivo de promover a adequação para o Estado máximo para o capital (SANFELICE, 2005a), impondo a privatização como estratégia de reforma.

Nesse sentido, a interpenetração das fronteiras, entre o público e o privado, promovida em tais anos, tem como expressão fundamental as políticas para a educação, prioritariamente a educação superior, que foi relegada a segundo plano na diretriz política, que, por sua vez, deu prioridade ao ensino fundamental, orientação esta consagrada em documentos produzidos pelo Banco Mundial.

As medidas tomadas para promover a reforma e a “modernização” da Educação Superior, como o analisado anteriormente, podem ser agrupadas em alguns eixos: a avaliação institucional, a concepção de autonomia, as políticas de financiamento e o modelo de ensino. Esses pilares da reforma do ensino superior viabilizaram drástica mudança na estrutura existente, contribuindo para a diversificação desse ensino, para a diferenciação institucional, bem como para sua expansão por meio da privatização.

Conforme análise já realizada, a reforma progressiva empreendida visou, em essência, privilegiar políticas e estratégias de privatização, beneficiando a esfera privada e a interpenetração entre as duas esferas, pública e privada, apontando para a criação de uma dimensão pública não estatal. As estratégias efetivadas nesse período objetivaram abrir espaço para a inserção do capital privado na educação superior, transformando-a em mercadoria, em nível educacional apto para a manutenção do projeto neoliberal.

Nas IES, as práticas de privatização deram-se de duas formas: direta e indiretamente. Na forma direta, enquanto mantenedora de instituições, e na forma

indireta, como norteadora de valores intrínsecos à ideologia neoliberal, fazendo-a participar da elaboração das políticas para o ensino superior brasileiro.

Os dados, a serem apresentados adiante, ajudam na compreensão dos impactos, provocados pelas políticas efetivadas por meio desses pilares, levando ao aprofundamento do caráter essencialmente privado da educação superior brasileira, no governo FHC.

Os pilares da autonomia e da avaliação desempenham a centralidade das reformas, uma vez que exercem papel crucial na regulamentação de diretrizes, em consonância com a ideologia do capital, e enfatizam a menor presença do Estado nas políticas sociais, como na educação.

Fundamentada na racionalidade empresarial da gestão eficiente e permeada pela lógica economicista, a iniciativa privada ganha espaço, valendo-se da pretensa superioridade em relação à esfera pública, já que utiliza como argumento o modelo universitário vigente e a dificuldade do Estado em gerir esse setor nos moldes mercadológicos.

Nesse modelo, a autonomia restringe-se à “autonomia financeira”, já que passa a condicionar o financiamento público aos resultados obtidos mediante avaliação por desempenho das IES:

(...) é um conceito de autonomia, presente tanto na LDB (...) quanto nos termos das propostas da Emenda Constitucional encaminhadas ao Congresso Nacional, (...) que não prevê o pleno financiamento das IES públicas e que supõe a busca por essas instituições de recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir as suas necessidades (SILVA. JR; SGUISSARDI, 2001, p. 65).

Assim, esse conceito restrito de autonomia vem ao encontro das orientações de redução gradativa do Estado, enquanto financiador, sugerindo outros mecanismos para que as IES públicas complementem seus recursos, como a cobrança de taxas administrativas, a venda de serviços e a cobrança de mensalidade, por exemplo, teses encontradas no documento produzido pelo Banco Mundial em 1995. Esses mecanismos tornam-se fatores evidentes do processo de privatização da educação superior brasileira.

Tais tendências observadas viabilizaram a reversão dos mecanismos de financiamento público, pois favoreciam a busca de recursos no setor privado e,

também, promoviam a privatização na gestão, já que os critérios de funcionamento passaram a ser determinados pelo mercado.

Assim, segundo Marilena Chauí, autonomia:

passou a significar uma capacidade operacional de gestão de recursos públicos e privados, e não mais o modo de inserção da instituição universitária num sistema nacional de educação e pesquisa nem sua forma de relação com a sociedade e o Estado (CHAUI, 2001, p. 204).

Nesse sentido, a avaliação torna-se instrumento que permite a aplicação dos preceitos neoliberais, pois viabiliza as novas funções de controle, planejamento e avaliação da educação superior pelo Estado, desviando-o de sua função de promoção direta do ensino, ou seja, ele delega tal atividade a organizações sociais, credenciadas para o exercício desse fim, por meio do estabelecimento de metas estipuladas em contratos de gestão.

Ainda sobre o financiamento, as principais medidas buscaram promover estratégias que contribuíssem para o enxugamento das funções do Estado, reforçando a criação de medidas privatizantes para a educação superior. Uma dessas medidas foi o contingenciamento do financiamento estatal à educação superior pública, estabelecendo o compartilhamento das responsabilidades, por meio da realização de parcerias com a esfera privada, bem como o custeio indireto de serviços pelas famílias.

Para as medidas de contingenciamento do financiamento estatal, a análise, da tabela 1, mostra a tendência de destinação cada vez menor do percentual de recursos para a educação superior pública, os quais, como se pode verificar, apresentaram considerável queda a partir do primeiro mandato do governo FHC.

<b>Programas</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Educação de crianças de 0 a 06 anos	0, 083	0, 088	0, 069	0,047	0, 038
Ensino Fundamental <sup>15</sup>	0, 878	0, 950	0, 799	0, 768	1, 376
Ensino Médio	0, 194	0, 168	0, 127	0, 104	0, 104
<b>Ensino Superior</b>	<b>1, 597</b>	<b>1, 546</b>	<b>1, 177</b>	<b>0, 910</b>	<b>0, 930</b>
Ensino Supletivo	0,005	0, 008	0, 007	0, 004	0, 002
Educação e Cultura <sup>16</sup>	3,3	3,3	2,7	3,0	2,7

Fonte: DESEP/CUT apud NASCIMENTO; SILVA; ALGEBAILLE, 2002.

<sup>15</sup> Esta tabela mostra que somente o ensino fundamental obteve aumento de investimento, situação que evidencia as políticas de focalização nesta modalidade de ensino.

<sup>16</sup> As informações selecionadas incluem despesas com pessoal, encargos sociais e dívida.

Outra tendência relevante é a pequena destinação da parcela do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação, em comparação com os países desenvolvidos, principalmente quando se leva em consideração o valor do PIB desses países, situação esta que revela a baixa prioridade do governo para a educação, sem deixar de lembrar que os dados se referem ao final do segundo mandato de FHC (Tabela 2).

<b>Tabela 2: Gasto Público com Educação (em termos de % do PIB) – Alguns países selecionados- 2000/2001.</b>	
<b>Países</b>	<b>Gasto Público/PIB</b>
Argentina	4,6
Bolívia	5,5
<b>Brasil</b>	<b>3,8</b>
Canadá	5,4
Chile	4,2
Colômbia	5,1
Cuba	8,5
Dinamarca	8,0
Estados Unidos	4,8
Noruega	7,4
Finlândia	6,1
França	5,8
México	4,4
Paraguai	5,0
Peru	3,5
Portugal	5,8
Suécia	7,8
Uruguai	2,8

Fonte: UNESCO Institute for Statistics- UIS, 2002 apud ANDES-SN, 2004).

Outro fator predominante nas reformas da educação superior foram os constantes debates e ataques ao modelo de ensino pautado na tríade ensino, pesquisa e extensão. Esse modelo de ensino foi considerado, pelos setores sociais governistas, como muito custoso e inadequado para o atendimento ao mercado de trabalho, sendo ainda elitista<sup>17</sup>. Por isso, ele deveria ser diversificado de maneira a criar novas modalidades de ensino e a oferta flexibilizada de cursos.

A diversificação de instituições de ensino superior acarreta, desse modo, a abertura de espaço para a atuação do setor privado, que cumpre também o papel de instituir a diferenciação institucional. O binômio diversificação/diferenciação mostra o

<sup>17</sup> Chegou-se até a fazer referência a este modelo de ensino de forma jocosa: “modelo único de ensino com base em ensino – pesquisa - extensão”.

caráter privatizante encontrado nas propostas de governo e ambientado nas diretrizes do Banco Mundial.

Dessa forma, no período pós LDB e suas modificações instituídas à educação superior, ao longo dos dois mandatos do governo FHC, com o intuito de promover as alterações exigidas pela matriz neoliberal, as políticas de ajuste e de reestruturação educacional fortaleceram a expansão da educação superior, sob a lógica da diversificação/diferenciação e, conseqüentemente, da privatização.

Tais políticas, como se pode verificar, revelam-se nos dados do Censo do Ensino Superior, que, ao final do segundo mandato do governo FHC, em 2002, registrou-se o total de 1.637 instituições de educação superior, 786 instituições a mais que em 1995, no primeiro ano de seu primeiro mandato. Dessas instituições, 162 eram Universidades, 77 Centros Universitários, 105 Faculdades Integradas, 1.240 Faculdades/Escolas/Institutos e 53 Centros de Educação Tecnológica.

Em 1997, após a aprovação da LDB e a edição do Decreto nº 2.306/1997, que estabelece a diversificação das instituições de ensino superior em cinco tipos, iniciou-se a criação dos Centros Universitários, que apresentaram significativo crescimento neste período, passando de 13 centros em 1997, para 77 em 2002, o equivalente ao aumento aproximado de 492%.

A partir de 1999, foram criados os Centros de Educação Tecnológica após a edição do Decreto nº 2.208/1997, que transformou as escolas técnicas federais em Centros Federais de Educação Tecnológica. De 16, em 1999, houve um acréscimo para 53, em 2002, registrando um aumento aproximado de 231%.

Porém, o crescimento mais significativo ocorreu nas instituições organizadas como Faculdade/Escolas e Institutos que, em 2002, representavam 75,7% das IES, passando de 659, em 1997, para 1.240, em 2002. A tabela 3 mostra o crescimento desse tipo de instituição, bem como a evolução da diversificação institucional no período considerado, ou seja, no governo FHC.

Ano	Total Geral	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades Integradas	%	Faculdades, Escolas e Institutos	%	Centros de Educação Tecnológica	%
1997	900	150	16,7	13	1,4	78	8,7	659	73,2	-	0,0
1998	973	153	15,7	18	1,8	75	7,7	727	74,7	-	0,0
1999	1.097	155	14,1	39	3,6	74	6,7	813	74,1	16	1,5
2000	1.180	156	13,2	50	4,2	90	7,6	865	73,3	19	1,6
2001	1.391	156	11,2	66	4,7	99	7,1	1.036	74,5	34	2,4
2002	1.637	162	9,9	77	4,7	105	6,4	1.240	75,7	53	3,2

Fonte: BRASIL, 2002.

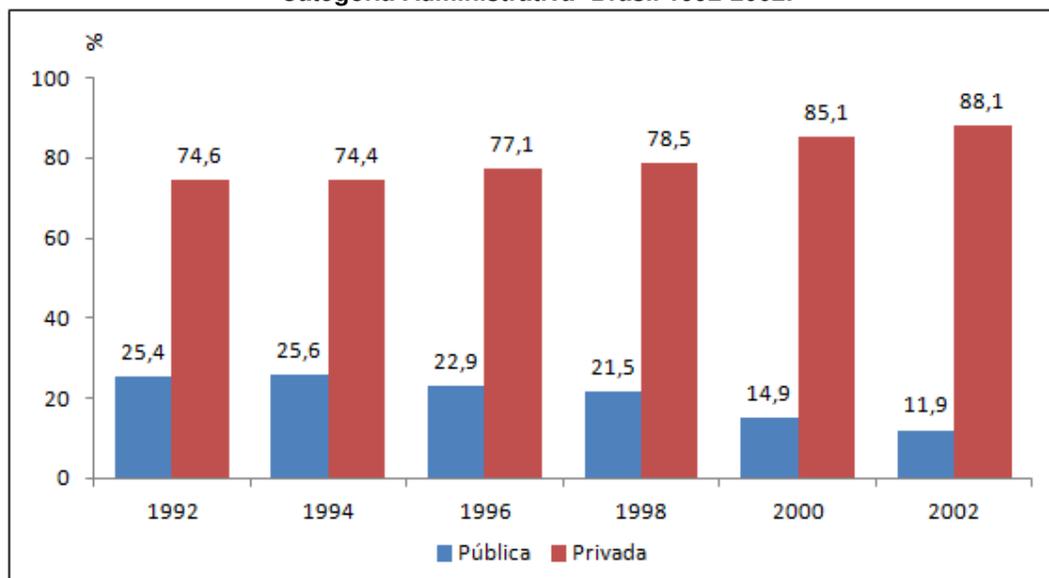
Em relação ao crescimento das IES, o valor médio para o ano de 2002 foi de 17,7%, sendo menor apenas em comparação com o ano anterior, que obteve 17,9%. A tabela 4 evidencia, então, a grande expansão das instituições de ensino superior do setor privado, que registrou crescimento de 19,4% no último ano do governo FHC, totalizando 1.442 instituições privadas.

Ano	Total	Pública	Privada
1991	893	222	671
1992	893	227	666
1993	873	221	652
1994	851	218	633
1995	894	210	684
1996	922	211	711
1997	900	211	689
1998	973	209	764
1999	1.097	192	905
2000	1.180	176	1.004
2001	1.391	183	1.208
2002	1.637	195	1.442

Fonte: BRASIL, 2002.

No total, a esfera privada detém 88,1% das instituições, contra apenas 11,9% de instituições públicas, conforme dados apresentados no Gráfico 2.

**Gráfico 2: Distribuição Percentual do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa- Brasil 1992-2002.**



Fonte: BRASIL, 2002.

Ainda na análise dos dados do Censo da Educação Superior (2002), verifica-se que, das formas de organização institucional, a predominante no setor privado são as Faculdades, as Escolas e os Institutos, ao passo que, no setor público, as universidades têm sido a forma predominante de organização (Tabela 5).

Nesse período, a opção da esfera privada por outras formas de organização institucional vem ao encontro das diretrizes do Banco Mundial, ou seja, maior eficiência às expectativas do mercado de trabalho, bem como tornar-se opção menos custosa, em especial para os proprietários dessas instituições, o que poderia aumentar a chance de maior lucro.

**Tabela 5: Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa. Brasil – 2002.**

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Instituições					
	Total Geral	Universidades	Centros Universitários	Faculdades Integradas	Faculdades, Escolas e Institutos	Centros de Educação Tecnológica
<b>Brasil</b>	1.637	162	77	105	1.240	53
<b>Pública</b>	195	80	3	3	78	31
<b>Privada</b>	1.442	82	74	102	1.162	22

Fonte: BRASIL, 2002.

Conclui-se, desse modo, que a política de expansão das IES caracteriza-se pelo processo de crescente privatização, o que revela a desobrigação do Estado para com esse nível de ensino, bem como a diretriz de diversificação e de diferenciação das instituições, exatamente conforme a diretriz do Banco Mundial.

Conseqüentemente, pode-se afirmar que o binômio diversificação/diferenciação institucional permitiu que a oferta de ensino superior fosse mais rentável e lucrativa para o capital. Assim, a educação superior torna-se importante atividade econômica nesse período, e o setor privado adquire a pretensa e alardeada responsabilidade pela expansão e “democratização” do ensino superior.

Por sua vez, o exame e a comparação dos dados do Censo da Educação Superior, realizado em 2002, mostram que a expansão do ensino superior privado está concentrada no setor das atividades lucrativas, situação que pode ser observada na Tabela 6. No período referente ao segundo mandato do governo FHC (1999 a 2002), a expansão das atividades nas instituições lucrativas atingiu, aproximadamente, um aumento de 110% no número de IES e de cursos e de 90% no número das matrículas. Já o setor privado, não lucrativo, composto pelas instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias, obteve queda no número de IES, em cerca de 16% (BRASIL, 2002).

<b>Tabela 6: IES públicas, particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, por organização acadêmica- Brasil 2002.</b>							
	<b>Universidades</b>	<b>%</b>	<b>Centros Universitários</b>	<b>%</b>	<b>Demais IES</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>Pública</b>	80	48,15	03	3,90	112	81,15	<b>195</b>
<b>Particular</b>	26	17,28	47	61,04	1.052	75,11	<b>1.125</b>
<b>Comunitárias, confessionais e filantrópicas</b>	56	34,57	27	35,06	234	16,74	<b>317</b>
<b>Total</b>	162	100	77	100	1.398	100	<b>1.637</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de BRASIL, 2002.

Em relação à organização acadêmica, outra tendência a ser observada é que o setor privado concentra-se na oferta de cursos e de matrículas em IES não universitárias (Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades, Escolas e Institutos e os Centros de Educação Tecnológica). A concentração e o oferecimento, pelo setor privado lucrativo, nesses tipos de instituições, ocorrem devido ao fato de a

legislação e as políticas educacionais implantadas não lhes definirem normas e princípios, conforme investigação no item 2.3 deste capítulo<sup>18</sup> (Tabelas 6 e 7).

Por outro lado, as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais apresentam presença considerável no ensino do tipo universitário e tendem a crescer nos Centros Universitários, organização acadêmica, que goza do princípio da autonomia universitária, sem a necessidade de estar organizada sob o tripé de ensino, pesquisa e extensão (Tabelas 6 e 7).

	Cursos				Matrículas			
	Total	Pública	Particular	Filantrópicas, confessionais e comunitárias	Total	Pública	Particular	Comunitárias, confessionais e filantrópicas
<b>Universidades</b>	8.486	4.599	1.325	2.562	2.150.659	915.902	394.323	840.434
%	100	54,20	15,61	30,19	100	42,59	18,33	39,08
<b>Centros Universitários</b>	1.413	34	775	604	430.315	14.646	259.089	156.580
%	100	2,41	54,85	42,75	100	3,40	60,21	36,39
<b>Demais instituições<sup>19</sup></b>	4.500	619	3.136	745	898.939	121.107	608.489	169.343
%	100	13,76	69,69	16,56	100	13,47	67,69	18,84
<b>Total</b>	<b>14.399</b>	<b>5.252</b>	<b>5.236</b>	<b>3.911</b>	<b>3.479.913</b>	<b>1.051.655</b>	<b>1.261.901</b>	<b>1.166.3577</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2002.

Verifica-se, assim, que as atividades exclusivas de ensino consistem no ramo mais favorável ao mercado, situação que vem proporcionando a redução do caráter universitário do ensino superior brasileiro, já que este modelo, que impõe a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão não corresponde ao esperado pelo setor privado, cujo principal objetivo é o lucro.

Outra modalidade de educação que vem crescendo no Brasil é o ensino a distância. Este, apesar de sua existência anteriormente, é instituído na LDB/96. Tal modalidade de ensino tem sido apregoada como a mais eficiente na sociedade em geral, o que tem contribuído para ampliar a ideia de iniciativa que se consolidou como uma das bandeiras de democratização do acesso ao ensino superior.

No último ano do governo FHC (2002), atingiu-se o total de 46 cursos de graduação à distância, com o total de 24.389 vagas oferecidas, 29.702 inscritos e 20.685 vagas preenchidas. Até junho do mesmo ano, havia 40.714 alunos

<sup>18</sup> Sendo exceção os Centros Universitários, que ao lado das Universidades teve uma definição na legislação correlata.

<sup>19</sup> Faculdades Integradas; Faculdades, Escolas e Institutos e Centros de educação tecnológica.

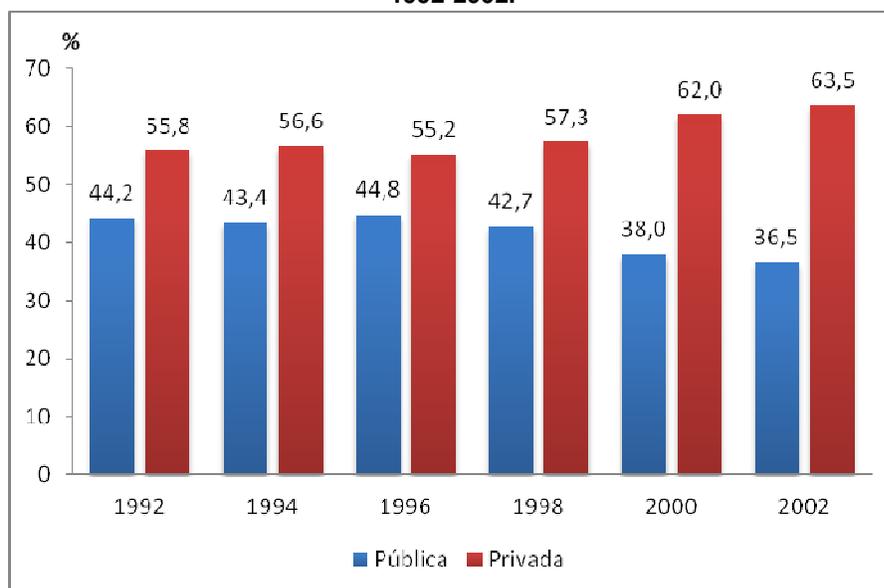
matriculados, sendo a maioria concentrada em cursos da área de formação de professores. Ao final de 2002, o número de concluintes foi de 1.712<sup>20</sup>.

Ao analisarem-se outros dados oficiais do Censo da Educação Superior (2002), verificou-se que a predominância do setor privado e a expansão do ensino superior não se dão apenas no número de instituições, mas também no número de matrículas e cursos.

Em relação ao número de cursos da graduação presencial, temos nos últimos cinco anos do período considerado crescimento de 107%. Em 1998, havia 6.950 cursos e, no ano de 2002, este número chegou a 14.399. Em média, nos últimos cinco anos, foram abertos 1.490 cursos por ano, 124 ao mês e quatro por dia.

A esfera privada consagra-se responsável pelo maior crescimento no período considerado, já que, em 2002, oferece 9.147 cursos, o que leva aos 63,5% do total. Este item revela mais um ponto crucial do processo de privatização do ensino superior na década de 1990, já que, pela análise do Gráfico 3, pode-se constatar a crescente evolução da participação da esfera privada nessa categoria.

**Gráfico 3: Distribuição Percentual do Número de Cursos - por Categoria Administrativa - Brasil 1992-2002.**



Fonte: BRASIL, 2002.

Porém, a participação da esfera privada no oferecimento de cursos concentra-se nas instituições não universitárias, atingindo o percentual de 88,96% dos cursos,

<sup>20</sup> Dados do INEP, Censo da Educação Superior de 2002.

em 2002, contra apenas 11,04% da esfera pública. Nas instituições universitárias, a esfera pública ainda é responsável pela maior oferta de cursos, com o percentual de 54,2% no ano de 2002. Esses dados possibilitam enfatizar a preferência do setor privado de atuar nas instituições não universitárias, com o objetivo de atender ao processo de diversificação institucional preconizado nos documentos oficiais produzidos na década de 1990 (Tabela 8).

<b>Tabela 8: Percentual de cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e por categoria administrativa - Brasil, 1990- 2002.</b>				
<b>Ano</b>	<b>Não universitárias</b>		<b>Universitárias</b>	
	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>
1990	20,78	79,22	63,48	36,52
1991	21,73	78,27	63,32	36,68
1992	23,57	76,43	61,49	38,51
1993	23,24	76,76	58,92	41,08
1994	22,08	77,92	57,78	42,22
1995	18,84	81,16	59,69	40,31
1996	19,48	80,52	59,9	40,1
1997	18,03	81,97	57,22	42,78
1998	16,83	83,17	56,04	43,96
1999	14,5	85,5	52,67	47,33
2000	12,25	87,75	52,18	47,82
2001	11,22	88,78	51,9	48,1
2002	11,04	88,96	54,2	45,8

Fonte: BRASIL, 2002.

Outro fator de destaque, que pode ser analisado na Tabela 9, é a proporção entre o número de cursos oferecidos pelas universidades e o número desse tipo instituição, ou seja, as universidades representam 8,8% das IES, mas detêm 58,9% (8.486) dos cursos, o que promove maior diversidade de oferta, fazendo juz à categoria “universidade”.

<b>Tabela 9: Graduação Presencial- Número de Cursos de Graduação Presenciais, por Organização Acadêmica- Brasil 1991 a 2002.</b>											
Ano	Brasil	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades Integradas	%	Faculdades, Escolas e Institutos	%	Centros de Educação Tecnológica	%
1991	4.908	2.579	52,5	-	0,0	681	13,9	1.648	33,6	-	0,0
1992	5.081	2.760	54,3	-	0,0	673	13,2	1.648	32,4	-	0,0
1993	5.280	2.987	56,6	-	0,0	701	13,3	1.592	30,2	-	0,0
1994	5.562	3.316	59,6	-	0,0	712	12,8	1.534	27,6	-	0,0
1995	6.252	3.927	62,8	-	0,0	681	10,9	1.644	26,3	-	0,0
1996	6.644	4.165	62,7	-	0,0	852	12,8	1.627	24,5	-	0,0
1997	6.132	4.063	66,3	149	2,4	446	7,3	1.474	24,0	-	0,0
1998	6.950	4.591	66,1	258	3,7	472	6,8	1.629	23,4	-	0,0
1999	8.878	5.781	65,1	603	6,8	458	5,2	1.962	22,1	74	0,8
2000	10.585	6.823	64,5	870	8,2	590	5,6	2.198	20,8	104	1,0
2001	12.155	7.466	61,4	1.163	9,6	668	5,5	2.675	22,0	183	1,5
2002	14.399	8.486	58,9	1.413	9,8	738	5,1	3.389	23,5	373	2,6

Fonte: BRASIL, 2002.

Sobre as matrículas, o Censo da Educação Superior registrou, no ano de 2002, o total de 3.479.913 matrículas, sendo que 1.051.655 pertenciam ao setor público e 2.248.258 ao setor privado, correspondendo, respectivamente, a 30,3% e 69,7% do total das matrículas. No setor privado, houve pequeno acréscimo em relação ao ano anterior, fato preponderante dos efeitos da privatização do ensino superior no país.

Na evolução das matrículas, o ano de 2002 registrou o crescimento total de 14,8%, apresentando, na esfera privada, o crescimento de 16,4% contra 12% da esfera pública, situação que mostra a prevalência da esfera privada, tendência na educação superior brasileira.

Em cinco anos, o número de alunos cresceu 84% na rede privada e 31% na rede pública. A Tabela 10, a seguir, mostra a evolução do número total de matrículas e a primazia da esfera privada na década de 1990.

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Pública</b>	<b>%</b>	<b>Privada</b>	<b>%</b>
1995	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
1996	1.868.529	735.427	39,4	1.133.102	60,6
1997	1.945.615	759.182	39,0	1.186.433	61,0
1998	2.125.958	804.729	37,9	1.321.229	62,1
1999	2.369.945	832.022	35,1	1.537.923	64,9
2000	2.694.245	887.026	32,9	1.807.219	67,1
2001	3.030.754	939.225	31,0	2.091.529	69,0
2002	3.479.913	1.051.655	30,3	2.428.258	69,7

Fonte: BRASIL, 2002.

Os dados da Tabela 11, a seguir, evidenciam mais um aspecto do caráter diversificado e diferenciado do processo de expansão, bem como a presença significativa do setor privado no campo das IES não universitárias.

No início do governo FHC, as IES universitárias eram responsáveis por aproximadamente 64,09% das matrículas, no ensino superior. Entretanto, a partir de 1997, após a edição do Decreto nº 2.306, que estabeleceu a diferenciação institucional, as matrículas em IES não universitárias cresceram significativamente, com maior concentração na esfera privada, atingindo aí o índice de 89,8%.

<b>Ano</b>	<b>IES Universitárias</b>	<b>Público (%)</b>	<b>Privado (%)</b>	<b>IES Não Universitárias</b>	<b>Público (%)</b>	<b>Privado (%)</b>
<b>1995</b>	1.127.932	53,1	46,9	631.771	16,1	83,9
<b>1996</b>	1.209.400	51,8	48,2	659.129	16,6	83,4
<b>1997</b>	1.326.459	50,2	49,8	619.156	15,0	85,0
<b>1998</b>	1.467.888	47,7	52,3	658.070	15,8	84,2
<b>1999</b>	1.619.734	44,8	55,2	750.211	14,2	85,8
<b>2000</b>	1.806.989	43,2	56,8	887.256	12,0	88,0
<b>2001</b>	1.956.542	41,8	58,2	1.074.212	11,4	88,6
<b>2002</b>	2.150.659	42,6	57,4	1.329.254	10,2	89,8

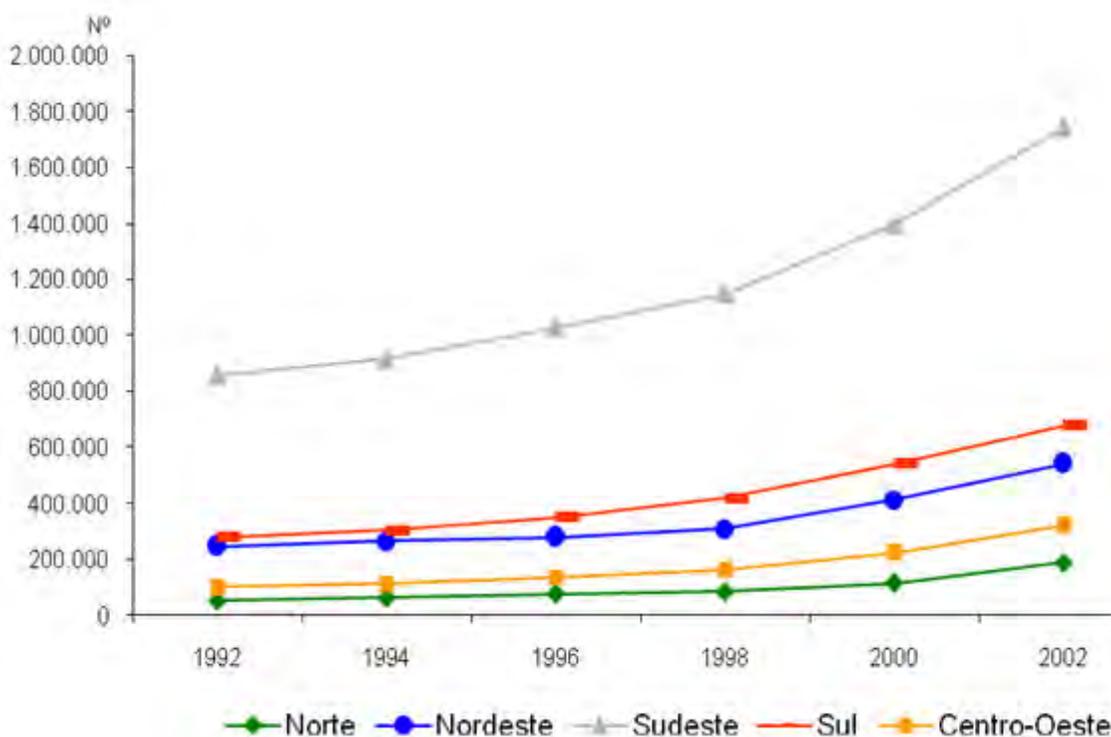
Fonte: BRASIL, 2002.

O levantamento do número de matrículas evidencia, ainda, que esta continua concentrada na Região Sudeste, onde estão 50% dos estudantes. Mantém-se, ainda, a tendência de aumento da presença feminina na graduação, com 57% do

total, além de grande parte dos estudantes estarem matriculados em cursos noturnos, com 58% do total.

O Gráfico 04, a seguir, apresenta a evolução das matrículas por região geográfica, no ano de 2002, no qual a Região Norte apresenta taxa de crescimento de 34%, a Nordeste 17,8%, a Sudeste 11,5 %, a Sul 12,6% e o Centro Oeste 24,2%. Entretanto, como é possível verificar, a tendência de concentração de matrículas na Região Sudeste é muito forte, e a meta de equalização e de descentralização regional é fraca, distante mesmo de ser alcançada.

**Gráfico 4: Evolução do Número de Matrículas, por Região Geográfica - Brasil - 1992-2002.**



Fonte: BRASIL, 2002.

Contudo, apesar do grande número de estudantes ainda estarem concentrados na Região Sudeste, na Tabela 12, a seguir, observa-se que as Regiões Norte e Centro Oeste apresentaram taxa de crescimento elevada no período de 1992 a 2002, atingindo percentual de 264% e 223%, respectivamente.

<b>Tabela 12: Evolução do Número de Matrículas, por Unidade da Federação - Brasil - 1992-2002.</b>							
<b>Unidade da Federação</b>	1992	1994	1996	1998	2000	2002	□ % 1992/2002
<b>BRASIL</b>	<b>1.535.788</b>	<b>1.661.034</b>	<b>1.868.529</b>	<b>2.125.958</b>	<b>2.694.245</b>	<b>3.479.913</b>	<b>126,6</b>
Norte	52.230	64.254	77.169	85.077	115.058	190.111	264,0
Nordeste	245.741	264.396	279.428	310.159	413.709	542.409	120,7
Sudeste	858.372	916.131	1.028.297	1.248.004	1.398.039	1.746.277	103,4
Sul	279.315	304.852	349.193	419.133	542.435	677.655	142,6
Centro-Oeste	100.130	111.401	134.442	163.585	225.004	323.461	223,0

Fonte: BRASIL, 2002.

Em relação à faixa etária adequada para o ingresso no ensino superior, que vai dos 18 aos 24 anos, os dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) de 2002 registram que cerca de 2,1 milhões de estudantes frequentam o ensino superior. No entanto, a média de anos de estudo dessa faixa etária atinge 8 anos, indicando que a maior parte da população sequer chega a concluir o Ensino Médio e ter acesso a Educação Superior.

No ano de 2002, a taxa de escolarização dessa faixa etária atingiu apenas 33,9%, dado significativo para a análise da privatização na educação superior que, pelo crescimento acelerado, evidenciado anteriormente, mostra que a expansão das instituições privadas pode chegar a um limite.

O Censo da Educação Superior do último ano do governo FHC indica, também, alterações no perfil dos ingressantes. No ano de 2000, 64% tinham até 24 anos, e 5,3%, 40 anos ou mais. Para 2002, o primeiro grupo representa 62% e o outro, 6,4% dos que tiveram acesso a esse nível de ensino.

Na comparação entre o número inicial de matrículas e o número de concluintes, por meio dos dados do Censo da Educação Superior, observa-se que o número de concluintes não tem acompanhado o número de matrículas no governo FHC, situação esta que apresenta falha entre ingressantes e concluintes.

Por meio da análise da Tabela 13, ao serem comparados os setores público e o privado, no período de 1993 a 2002, verifica-se a discrepância entre esses dois setores, já que o setor público confere maior permanência dos estudantes, apresentando taxa de concluintes/ingressantes de 69,5%, enquanto no setor privado a taxa é de 55,3%, embora os dois setores apresentem percentuais muito baixos.

<b>Tabela 13: Percentual do Número de Concluintes em relação ao número de alunos que ingressaram 04 anos antes- Brasil - 1993- 2002.</b>									
<b>Ano</b>	<b>Ingressos por Processos Seletivos</b>			<b>Concluintes</b>			<b>Concluintes/Ingressos (%)</b>		
	<b>Total</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Total</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Total</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>
1993	439.801	153.689	286.112						
1994	463.240	159.786	303.454	245.887	87.862	158.025	57,6	61,5	55,7
1995	510.377	158.012	352.365	254.401	94.951	159.450	61,9	63,4	61,0
1996	513.842	166.494	347.348	260.224	99.820	160.404	59,2	64,9	56,1
1997	573.900	181.859	392.041	274.384	106.082	168.302	59,2	66,4	55,5
1998	651.353	196.365	454.988	300.761	105.360	195.401	58,9	66,7	55,5
1999	787.638	217.497	570.141	324.734	112.451	212.283	63,2	67,5	61,1
2000	897.557	233.083	664.474	352.305	116.641	235.664	61,4	64,1	60,1
2001				395.988	132.616	263.372	60,8	67,5	57,9
2002				466.260	151.101	315.159	59,2	69,5	55,3

Fonte: BRASIL, 2002.

Caso se considere, ainda, que a oferta de vagas nos processos seletivos e vestibulares das IES privadas é bem mais alta que das IES públicas e que as vagas continuam a crescer consideravelmente, a relação de concluintes por ingressos deve tornar-se ainda mais preocupante, já que as IES privadas são as maiores responsáveis pelo elevado número de estudantes que não concluem a graduação, com 254.982 estudantes em 2002, segundo Censo da Educação Superior do mesmo ano. O número ignóbil de concluintes no ensino privado pode ser explicado, por exemplo, pelo baixo rendimento médio mensal das famílias, que não conseguem manter seus filhos nesse tipo de estabelecimento de ensino.

Para a relação entre o número de candidatos e o número de vagas disponíveis, constata-se que, de maneira geral, a mesma diminuiu no governo FHC. A análise dos dados dos últimos cinco anos deste período mostra a diminuição na relação candidatos/vagas nos processos seletivos das IES. Em 1998, para cada vaga, existia 3,6 inscritos, chegando a 2,8 em 2002.

No entanto, essa condição não é a mesma se forem comparadas as relações candidato/vaga nas instituições públicas e privadas. É na esfera privada que a redução é mais significativa, já que, por meio da observação da Tabela 14, a seguir, vê-se a tendência de ampliação dessa relação na esfera pública.

Na rede pública, em 1998, cada vaga era disputada por 7,7 candidatos, chegando a 9,4 inscritos por vaga em 2002. Já na rede privada, tem-se o contrário, pois, em 1998, havia 2,2 inscritos e, em 2002, 1,6 candidatos /vaga.

<b>Tabela 14: Evolução da Relação Candidatos/Vaga nos Processos Seletivos, por Categoria Administrativa - Brasil 1991 – 2002.</b>			
<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>
1991	3,8	6,2	2,7
1992	3,4	6,1	2,2
1993	3,7	6,6	2,4
1994	3,9	7,3	2,4
1995	4,3	7,9	2,9
1996	4,0	7,5	2,6
1997	3,9	7,4	2,6
1998	3,6	7,5	2,2
1999	3,5	8,0	2,2
2000	3,3	8,9	1,9
2001	3,0	8,7	1,8
2002	2,8	8,9	1,6

Fonte: BRASIL, 2002.

Em relação à admissão de estudantes ao ensino superior, os dados evidenciam que, apesar de o ingresso via vestibular ter crescido significativamente nos últimos anos, o ingresso por meio de outros processos seletivos tem ganhado espaço. Dos 1,2 milhões de ingressantes por meio de seleção, 109 mil utilizaram-se de outras estratégias, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Programa de Avaliação Seriada (PAS) para atingirem seu fim.

Assim, ao final do governo FHC, 1 em cada 10 estudantes deixa de ingressar na educação superior, utilizando-se do vestibular, diferentemente do ocorrido no início de seu segundo mandato, quando esse número era de aproximadamente 1 em cada 16.<sup>21</sup>

Entretanto, a diminuição da relação candidato/vaga não significa que o número de pessoas sem acesso ao ensino superior esteja diminuindo, mas que o percentual de aproveitamento de vagas, isto é, o número de vagas oferecidas e a quantidade de ingressantes que se matriculam vêm diminuindo. A Tabela 15, a seguir, mostra os índices de aproveitamento de vagas no governo FHC.

<sup>21</sup> Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2002.

**Tabela 15: Percentual de aproveitamento de vagas no Ensino Superior, por categoria administrativa- Brasil - 1990-2002.**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
1990	81,0	81,4	80,8
1991	82,6	87,9	80,1
1992	76,8	87,5	71,8
1993	80,2	89,6	75,9
1994	80,7	90,0	76,5
1995	83,7	88,7	81,5
1996	81,0	90,7	77,1
1997	82,1	93,8	77,6
1998	83,9	95,5	79,8
1999	88,1	96,3	79,0
2000	73,8	94,9	68,5
2001	73,6	95,4	68,8
2002	68,0	95,0	62,6

Fonte: BRASIL, 2002.

A análise desses dados mostra que, no início da década de 1990, os índices de aproveitamento entre as duas esferas administrativas eram próximos. Entretanto, com o passar dos anos, o setor público teve aumento da proporção de vagas ocupadas, chegando a quase 100% em 2002, situação que se explica pelos dados da Tabela 14, em que a relação candidato/vaga vem aumentando expressivamente, nos últimos anos, nesta última esfera.

Ao contrário, o setor privado apresenta índice de aproveitamento que vem decrescendo nos últimos anos, dentro do período considerado, o que, conforme já analisado anteriormente, pode significar o inchaço após a explosão da expansão do ensino superior por esta esfera.

Esses dados revelam, portanto, o grande descompasso entre as duas esferas, em que a privada, apesar de ser protagonista no que se refere às tendências indicadas até agora, como por exemplo, na expansão da oferta de vagas, não tem conseguido garantir a continuidade de estudos dos ingressantes. Ao passo que a pública, apesar do número de vagas crescer muito lentamente, mantém maior equilíbrio entre os números de ingressantes e os de concluintes.

Segundo o Censo da Educação Superior (2002), nas IES públicas, o número de inscritos cresceu 147% nos anos de 1990, mas o número de IES continuou praticamente inalterado, não ultrapassando 12% do total, com o crescimento de

vagas de apenas 59%. Assim, apesar da demanda crescente, a lentidão com que cresce o setor público gera enorme déficit no atendimento. O setor privado, por sua vez, embora tenha enfrentado diversos percalços, nos últimos anos, continuou a investir na expansão da oferta de vagas.

O processo de expansão da educação superior na década de 1990 provocou, ainda, alterações importantes nas relações de trabalho dos docentes e funcionários técnico-administrativos, o que contribuiu, essencialmente, para a mudança dos quadros desses servidores.

Ao analisar os dados sobre funções docentes, pode-se observar o crescimento no número de professores em exercício na década de 1990. Em 2002, último ano do governo FHC, o número de docentes nos cursos de graduação cresceu 11,6%. Em comparação com o ano de 1998, início do segundo mandato de FHC, o aumento foi de 38%.

Porém, é no setor privado que o número de docentes aumenta consideravelmente, situação explicada pelo crescimento do número de instituições e de oferecimento de matrículas. Em 1998, o número de funções docentes, no setor privado, era de 81.384, representando 49,3% do total; em 2002, esse número chegou a 143.838, significando 63,1% do total. Ao contrário, o setor público tem sofrido diminuição no número de funções docentes, o que reflete o processo de contenção financeira a que foram submetidas as IES, da rede pública, nestes anos, com a drástica redução da proporção de docentes por estudantes. Tais dados podem ser observados na Tabela 16, a seguir:

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Pública</b>	<b>%</b>	<b>Privada</b>	<b>%</b>
1991	133.135	72.123	54,2	61.012	45,8
1992	134.403	72.242	53,8	62.161	46,2
1993	137.156	72.594	52,9	64.562	47,1
1994	141.482	75.285	53,2	66.197	46,8
1995	145.290	76.268	52,5	69.022	47,5
1996	148.320	74.666	50,3	73.654	49,7
1997	165.964	84.591	53,2	81.373	46,8
1998	165.122	83.738	50,7	81.384	49,3
1999	173.836	80.883	46,5	92.953	53,5
2000	183.194	78.712	43,0	104.482	57,0
2001	204.106	81.300	39,8	122.806	60,2
2002	227.844	84.006	36,9	143.838	63,1

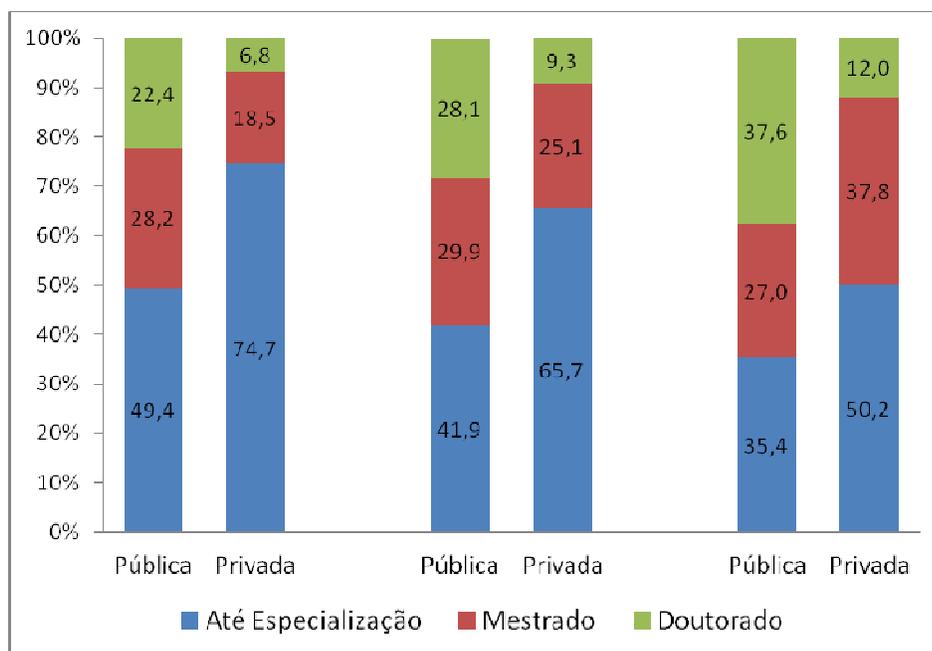
Fonte: BRASIL, 2002.

A ampliação do número de docentes é acompanhada pelo crescimento do número de mestres e de doutores, com prevalência para o setor público, que ainda obtém o maior número de professores com maior titulação, apesar de o setor privado aumentar consideravelmente o número de professores com título de Mestrado. O aumento do número de mestres e doutores no setor público deve-se ao fato deste apresentar maior concentração no oferecimento de cursos universitários, que exigem formação específica para o quadro docente, atendendo às diretrizes colocadas pela LDB 9.394/96.

Na evolução conjunta das duas esferas, em 1998, o número de professores com Mestrado era de 45.482, sendo que chegou a 77.404 em 2002, com crescimento de 18,6% no último ano. Paralelamente, o número de professores com Doutorado era de 31.073, em 1998, chegando a 49.287, em 2002, de modo a registrar um crescimento de 12%.

Vê-se o Gráfico 5, a seguir, que mostra a distribuição percentual do número de funções docentes nos anos de 1994, 1998 e 2002, considerando-se o grau de formação e o exercício profissional nos setores públicos e privados.

**Gráfico 5: Distribuição Percentual do Número de Funções Docentes em Exercício por Grau de Formação e segundo a Categoria Administrativa - Brasil - 1994, 1995 e 2002.**



Fonte: BRASIL, 2002.

Apesar de as IES públicas apresentarem baixo crescimento no que se refere ao número de funções docentes, em comparação com as IES privadas, a primeira obteve aumento expressivo de 8 mil doutores, mostrando o potencial das instituições públicas, na contribuição da pesquisa e na pós-graduação.

Igualmente no que diz respeito ao quadro de docentes, o número de servidores técnico administrativos tem diminuído consideravelmente no setor público, ao contrário do setor privado, que teve aumento de 51.774 funcionários, no período de 1998 a 2002. A drástica redução de servidores na rede pública pode ser explicada pelas políticas de eficiência e de produtividade do trabalho dos funcionários públicos, em consonância com os documentos publicados pelo Banco Mundial e pelo MARE, para a gestão do serviço público. Essas premissas podem ser verificadas também na redução do número de professores nos últimos anos.

Enfim, a análise efetivada das políticas para a educação superior no governo FHC, bem como a dos dados estatísticos da educação superior neste período, teve por finalidade mostrar que a presença do setor privado vem crescendo significativamente, nos últimos anos, e que essa tendência resulta da opção governamental.

A descrição e a investigação das diretrizes políticas, adotadas para a educação superior nesses anos, sob a luz das dimensões do público e do privado, procuraram evidenciar o processo histórico de privatização e a capacidade do capital de apropriar-se do público em benefício dos interesses mercadológicos, de expansão e de acumulação.

Os dados analisados mostraram que a reforma efetivada por meio dos pilares avaliação, autonomia, financiamento e diversificação/diferenciação do ensino enfatizaram o surgimento da ideologia do público, do privado, do estatal e não estatal, o que desloca a questão do público, para desqualificar o que é estatal, e valorizar o privado, bem como o movimento privatizante das reformas.

Dessa forma, investido da ideologia da eficiência econômica, o setor privado passa a generalizar a ideia de que o setor público é ineficiente, lento e envolvido em corrupção, devendo ser reformado à luz das necessidades do privado, para que mantenha um sistema diversificado, em que a existência de dois tipos de educação se tornam necessárias, ou seja, a forma alienada cujo resultado é a mercadoria e a forma que visa caracterizar uma formação mais emancipadora e crítica (SANFELICE, 2005a).

Para Emir Sader (2003), o neoliberalismo, por meio de articulações teóricas e políticas, buscou aguçar os debates entre o caráter público e o privado da educação superior, o que coloca em oposição o estatal e o privado e desloca a questão do público, de modo a criar um viés para o privado. Para ele:

o pólo oposto ao estatal (...) é a negação da cidadania, é o reino do mercado, aquele que, negando os direitos, nega a cidadania e o indivíduo como sujeito de direitos. A polarização não se dá entre o estatal e o privado, mas entre o público e o mercantil (SADER, 2003, p. 1).

No entanto, a redução do caráter público da educação superior, empreendida no período dos dois mandatos do governo FHC, entendida essencialmente como privatização, legitima a ideia de que o público não prescinde fundamentalmente do privado quando, na verdade, o setor privado não pode garantir sua reprodução social sem a esfera pública, que lhe garante o fornecimento do quadro docente, já que ainda possui, como verificado por meio dos dados anteriormente analisados, formação mais ampla e de melhor qualidade.

Essa confusão conceitual impõe uma lógica reformista, na qual o caráter público e o privado da educação superior se modificam: o público deixa de pressupor o estatal e o privado é colocado sob novos critérios. Dessa forma, o que é privado pode ser público, já que se coloca como de interesse da sociedade, ao contrário do estatal que, nessa inversão lógica, é definido como espaço de interesses privados.

Tal inversão permite, ainda, a transferência de recursos públicos para o setor privado que, por meio dessa nova conceituação passa a se caracterizar como de função pública. É nesse íterim que nasce a ideia do público não estatal, como área prioritária de atuação dos interesses mercadológicos. Para Silva Jr.:

o processo de reconfiguração da educação superior brasileira parece ter como resultado a emergência e possível consolidação do que se denominaria espaço social do aparentemente semi-privado e do semi-público quando, de fato, são privados apresentados com esses pomposos neologismos (SILVA JR. , 2002, p. 68).

Em suma, a reforma da educação superior, empreendida no governo FHC, efetivada por meio dos referidos pilares, ocasionou a interpenetração entre as

esferas do público e do privado, uma vez que mimetizou as fronteiras entre essas duas dimensões, aproximou a educação superior à ideologia do mercado e promoveu o alcance das diretrizes encontradas nos documentos produzidos pelos organismos internacionais, ditos multilaterais.

No capítulo seguinte, busca-se investigar, em relação às políticas para a educação superior, se o governo Lula dará continuidade ou apresentará rupturas no que se refere aos mecanismos já analisados do período dos governos FHC (1995-2002), verificando a problemática das questões do público e do privado nos anos que se seguem.

## **CAPÍTULO 3**

### **A REFORMA UNIVERSITÁRIA NO GOVERNO LULA**

Neste capítulo, tem-se por objetivo analisar a política para a educação superior, no governo Lula, entre os anos de 2003 a 2010, no contexto da redefinição das fronteiras entre o público e o privado, com o intuito de investigar se há traços de ruptura ou de continuidade no que se refere às diretrizes propostas em relação às medidas editadas no governo FHC, bem como à agenda neoliberal colocada pelos documentos produzidos por organismos internacionais.

#### **3.1 Fundamentos políticos, econômicos e sociais do projeto nacional de desenvolvimento no governo Lula**

O início do governo Lula, em 2003, em se considerando a trajetória do presidente eleito, foi marcado por expectativas de mudança de foco nas políticas a serem implantadas, mormente para o setor educacional (SGUISSARDI, 2006). O novo presidente proclamava, desde a campanha eleitoral, a prioridade de seu governo relativa às questões sociais, tendo em vista a inclusão. No campo da educação, enfatizava o direito do povo a uma escola pública de qualidade, demarcando sua dimensão social e a necessidade de democratização do acesso aos dois níveis de ensino e às suas modalidades.

É nesse cenário que a reforma universitária se constituiu em uma das bandeiras educacionais do governo Lula. Seu plano de governo estabeleceu diretrizes que pretendiam provocar mudanças na orientação da reforma da educação superior, em curso nos últimos anos, proclamando como concepção educacional o direito inalienável da população à educação, que fosse capaz de extinguir a exclusão educacional, cultural e científica do povo brasileiro. Seria mantida a coerência entre esse discurso, o delineamento e a implantação das políticas educacionais pelo governo, diante dos conflitos entre diferentes e divergentes setores da sociedade?

A análise de documentos, instrumentos legais e medidas administrativas, adotadas ao longo do governo Lula, vão dando materialidade aos rumos da política educacional, podendo apresentar-se como um dos caminhos na tentativa de apreender o jogo do poder. Ademais, há de se considerar que, independente de seu

espaço geográfico e tempo histórico, a educação não se aparta do contexto político, econômico e cultural mais amplo, e, particularmente no caso brasileiro, ela tem sido marcada por longo processo de desigualdades.

O presidente Lula assumiu o poder em um contexto econômico imbricado de alterações na gestão da política fiscal, a partir dos acordos firmados com o FMI, pelo governo anterior, que promoveriam, em essência, o aumento da carga tributária e os cortes nos gastos públicos. De forma a regulamentar as políticas já iniciadas no governo anterior, coube ao governo Lula editar reformas à Constituição Federal nos tópicos em que a legislação complementar não operacionalizou a secundarização dos direitos sociais e a supremacia dos anseios do capital e, no caso específico da educação superior, promover a consolidação de reformas para a expansão da educação.

É nesse panorama que se pode constatar a guinada à direita, empreendida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com a adoção de discurso ideologizante de um novo projeto societário, baseado na existência de um “capitalismo humanizado” (LIMA, 2004, p. 24). A identificação com as características desse novo projeto societário, também conhecido como “Terceira Via”, por alguns teóricos<sup>22</sup>, tem, segundo Chauí (1999, p.2), o anseio “de colocar-se além da direita liberal e da esquerda socialista/comunista”, pois, para os estudiosos da área, os conceitos da esquerda, da direita e do centro perderam o sentido. Dessa forma, os fundamentos básicos desse novo paradigma podem ser assim resumidos:

(...) no nível da política: trata-se de “modernizar o centro”, com a aceitação da ideia de justiça social e a rejeição da política de classes e da igualdade econômica, procurando apoio em todas as classes sociais e assegurando que o governo seja uma das condições para a expansão e o desenvolvimento da liberdade individual; no plano econômico, trata-se de equilibrar regulação e desregulação de uma economia mista, através de parcerias entre público e privado (LIMA, 2004, p. 26).

Assim, a ideologia da Terceira Via toma para si a função dos rumos das políticas atuais, materializando-se em uma teoria da sociedade. Como um dos precursores deste novo modelo, Bresser Pereira, então ministro do MARE<sup>23</sup>, no

---

<sup>20</sup> Para compreender esse novo significado, consultar Anthony Giddens: *A terceira via - reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

<sup>23</sup> O MARE foi extinto pela Medida Provisória nº 1.795, de 01 de janeiro, de 1999, sendo sua área de competência transferida ao Ministério do Orçamento e Gestão, por meio do Decreto nº 2.923, de

governo FHC, ressaltou que o desafio seria governar o capitalismo, priorizando a junção da liberdade econômica com a justiça social:

justiça social não é uma igualdade econômica pura, simples, o que é impossível, mas uma igualdade de oportunidade, preservando-se, especialmente, a igualdade de oportunidade na área de educação e saúde. Não se pretende eliminar a universalidade da educação e da saúde, que devem ser integralmente financiadas pelo Estado, mas se propõe que a prestação de serviços seja feita cada vez mais por entidades públicas não estatais, de forma competitiva. A solidariedade continua como um valor maior a ser alcançado e preservado, mas não se ignora a necessidade de um individualismo responsável (PEREIRA, 2000, p.5).

Diante desse quadro político, o governo Lula concentrou o discurso de sua propaganda política na consolidação de um pacto social, que pudesse garantir o crescimento e a estabilidade econômica, bem como promover a justiça social e o alívio à pobreza.

Nesse contexto, no período de propaganda política, para as eleições presidenciais, o PT e os partidos a ele aliados apresentaram um programa de governo que buscou se alinhar às exigências dos acordos financeiros e políticos com os organismos internacionais.

Em 22 de junho, de 2002, Lula publicou o documento *Carta ao povo brasileiro*, no qual iniciou o discurso enfatizando “uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político”, já que, para ele, o povo brasileiro “recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado” (SILVA, 2002, p. 1), mostrando a possibilidade de uma ruptura com as políticas neoliberais, editadas nos anos de 1990. No entanto, em análise mais atenta do teor do documento, é possível encontrar elementos que estabelecem o prosseguimento dos rumos da política do governo FHC:

a premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação (SILVA, 2002, p. 2).

Dessa forma, o documento deixa claro que os contratos firmados no governo anterior deveriam ser honrados, para que se promovesse a confiança do mercado internacional no próximo governo. Para isso, Lula afirma que se deve “preservar o superávit primário<sup>24</sup> o quanto for necessário, para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos” (SILVA, 2002, p. 3-4).

Essas prerrogativas vão ao encontro das políticas fiscais colocadas pelo FMI, que ambientaram e aprofundaram a inserção capitalista nas políticas brasileiras, no governo FHC, com continuidade no governo Lula.

Ainda em 2002, foi elaborado o *Programa de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente* - que, em essência, conservou a subordinação das políticas às diretrizes dos organismos internacionais. Apesar das críticas veementes ao neoliberalismo e à “herança maldita” do governo FHC, as medidas estabelecidas no programa visavam ao cumprimento dos acordos internacionais que, *a priori*, não sofreriam mudanças, a não ser que contemplassem os marcos institucionais. A pauta apresentada pela *Coligação Lula Presidente* defendia, segundo o ANDES-SN:

metas de inflação rígidas, patamar elevado de juros, superávit primário de 4,25% do PIB para pagamento da dívida externa, aprovação de reformas estruturais (previdência, fiscal, tributária, sindical e trabalhista), autonomia do Banco Central e implementação de políticas sociais focalizadas no “alívio à pobreza” (ANDES-SN, 2004, p. 12).

Esta pauta política articula-se, assim, com o discurso de humanização do capital, promovendo a investida na definição do novo pacto social, que pretende aliar crescimento econômico e justiça social. Para a construção desse novo pacto social, o documento apresenta como estratégias:

- a) a necessidade de construção de novo contrato social a partir de intensa mobilização cívica;
- b) a retomada do crescimento econômico pautado numa aliança entre trabalho e capital produtivo brasileiros;
- c) a elaboração de políticas de inclusão social focalizadas nos segmentos populacionais mais pobres, **tendo a educação como estratégia para o fortalecimento da coesão social;**

---

<sup>24</sup> Superávit primário é quando os impostos arrecadados pelo governo são maiores que as despesas realizadas, excluindo-se os juros e a correção monetária da dívida pública, em virtude de não fazerem parte da natureza operacional do governo.

d) a execução de conjunto de reformas: previdenciária, tributária, trabalhista, agrária e do sistema financeiro (LIMA, 2004, p. 29, grifo nosso).

Portanto, as ações do governo Lula, em relação às políticas econômicas e sociais, estavam definidas antes mesmo dos resultados da eleição e de sua posse em janeiro de 2003. O prosseguimento das políticas do governo FHC no governo Lula pode ser verificado no documento<sup>25</sup>, emitido em dezembro de 2002, pelo então ministro da Fazenda, Pedro Malan, e pelo então presidente do Banco Central, Armínio Fraga Neto:

o governo recém-eleito reiterou seu apoio ao programa [Stand-by]. Em seu primeiro pronunciamento à nação após as eleições, o presidente eleito ressaltou que qualquer reorientação das despesas deve respeitar a necessidade de manter a disciplina fiscal; sublinhou a importância de manter a inflação baixa para proteger os rendimentos reais dos pobres e enfatizou a necessidade de promover novos avanços na pauta de reformas estruturais, com ênfase nas reformas tributária e previdenciária. Declarações subsequentes de porta-vozes do Presidente eleito repetiram estes temas e também assinalaram a importância de desenvolver o arcabouço institucional para a autonomia operacional do Banco Central (MALAN; FRAGA NETO, 2002, p.1).

Por fim, o documento termina com a seguinte afirmação: “As autoridades brasileiras continuarão a manter o habitual diálogo franco com o FMI a respeito de suas políticas econômicas” (MALAN; FRAGA NETO, 2002, p.1).

Em relação à educação, como parte integrante do *Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente*, publicou-se o caderno *Uma escola do tamanho do Brasil*, enfatizando a educação como direito social básico e universal para que se proporcionassem avanços ao novo modelo de desenvolvimento econômico. Na introdução, o documento tece críticas ao processo de privatização vigente no governo FHC e apresenta o quadro atual tanto da educação básica quanto da educação superior.

No tópico *Educação Superior*, faz-se a retomada da importância do papel desse nível para o desenvolvimento social e econômico da população brasileira, situação que contrasta com o quadro que se apresenta no final do governo FHC. Após apresentar dados estatísticos do panorama da educação superior no Brasil, os quais mostram, entre outros problemas, a falta de vagas nas instituições públicas, o

---

<sup>25</sup> Carta do governo brasileiro ao FMI.

aumento da esfera privada e os cortes orçamentários, são traçados compromissos básicos para o governo Lula, como será tratado adiante.

As diretrizes estabelecidas vão ao encontro das medidas elaboradas pelos organismos internacionais e pelo governo neoliberal de FHC, estabelecendo:

- a) investimento mínimo no combate ao analfabetismo, no financiamento da educação fundamental e no ensino médio; b) abertura do setor educacional, especialmente da educação superior, para a participação das empresas e grupos estrangeiros, estimulando a utilização das novas tecnologias educacionais, por meio da educação superior à distância; c) diversificação das fontes de financiamento da educação superior (ANDES-SN, 2004, p. 14).

Essas concepções buscam reiterar a educação como serviço não exclusivo do Estado, mantendo as concepções presentes nos dois mandatos do governo FHC. O discurso enfatiza a educação como “bem público”, o que reforça a existência de instituições públicas estatais e não estatais (privadas), tornando natural a destinação de verbas para as instituições privadas, bem como o financiamento privado para as instituições públicas, dissolvendo as fronteiras entre o público e o privado (LIMA, 2007).

Após a vitória de Lula, nas eleições presidenciais, e sua posse em janeiro, de 2003, são elaborados outros documentos que, conforme será analisado, renovam os compromissos com os organismos internacionais, dando prosseguimento às políticas que já estavam em curso.

Assim, Cristovam Buarque, Ministro da Educação, no início do primeiro mandato do governo Lula, divulgou por meio do MEC, o documento *Metas para a educação brasileira*, que apresentava diversas diretrizes para a educação básica e para a educação superior. No tocante à educação superior, o documento definiu novas regras para o financiamento estudantil, ampliou o número de bolsas de estudo, principalmente nos cursos de licenciatura, e defendeu o fim da gratuidade do ensino superior público, com a proposta de cobrança de impostos para os ex-alunos, proposta esta justificada na

(...) análise de que a gratuidade favorecia as camadas médias brasileiras e de que as ações do ministério deveriam estar focalizadas no alívio à pobreza (...) e na defesa da educação escolar como estratégia de coesão e inclusão social (LIMA, 2007, p. 153).

Desse modo, a educação superior tornou-se o centro das discussões que incidiam sobre os rumos das políticas educacionais. Tais debates traziam a discussão acerca do papel da educação superior e sua função na inclusão social.

Nesse sentido, dos dias 23 a 25 de julho, de 2003, em Paris, foi realizada a Conferência Mundial da Educação Superior + 5, organizada pela UNESCO. Nesse evento, o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, iniciou as atividades com a apresentação do texto: *A universidade numa encruzilhada*.

No texto, o ministro discorre sobre o fato de que a crise em que a universidade se insere está associada à velocidade da transformação do conhecimento na contemporaneidade, alegando que, há muito tempo, não ocorrem grandes mudanças no papel das universidades, mas que a realidade social do mundo, bem como os avanços tecnológicos acabam por evidenciar a necessidade de uma revisão no papel das universidades. Assim, para o ministro, “lutar pela defesa da universidade significa lutar pela transformação da universidade” (BUARQUE, 2003, p.25).

Segundo o ministro, a crise das universidades brasileiras coincide com a crise global da instituição universitária, de maneira que esta teria que escolher entre:

- o conhecimento, que antes representava capital acumulado, passa a ser algo que flutua e que é permanentemente renovado ou ultrapassado por obsolescência;
- o ensino, que antes se dava por meio de canais bilaterais diretos, entre aluno e professor, e em locais definidos, como a universidade, agora acontece por outros métodos reconhecidos, como um espraiamento em todas as direções, em meio ao oceano das comunicações;
- a formação profissional, que antes representava uma base firme na luta pelo sucesso, é agora, na melhor das hipóteses, um colete salva-vidas a ser usado no conturbado mar em que se chocam as ondas do neoliberalismo, da revolução científico-tecnológica e da globalização (BUARQUE, 2003, p.26).

Portanto, para o ministro, a crise da universidade pode ser superada pela escolha de caminhos que possibilitem a inserção da instituição nas transformações políticas, econômicas e tecnológicas, ocorridas na sociedade. Com isso, ele define sete vetores que deverão nortear essa revolução: Universidade Dinâmica, Universidade Unificada, Universidade Para Todos, Universidade Aberta, Universidade Tridimensional, Universidade Sistemática e Universidade Sustentável. Tais vetores buscam trazer subsídios para que ocorra o reordenamento de todo o

sistema universitário brasileiro, com a discussão de questões relevantes como a importância e a necessidade do ensino a distância<sup>26</sup>, a necessidade de maior flexibilização em relação à duração dos cursos, por exemplo, a diversificação e a diferenciação de cursos, tipos de IES, das fontes de financiamento, etc., bem como a retomada dos conceitos de público não estatal. Ver-se-á, no próximo tópico, como tais vetores estarão presentes nas medidas destinadas ao ensino superior, como por exemplo, na criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e na criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Tais vetores buscaram restaurar as direções seguidas no governo de FHC, com o intuito de modificar o papel que a universidade vem desempenhando há muito tempo. Segundo Buarque, seria imprescindível à universidade:

- criar as bases científicas e tecnológicas necessárias para enfrentar o futuro;
- compreender as relações internacionais, num mundo em que existe hoje uma única grande potência;
- compreender a realidade de um mundo globalizado, onde há exclusão e divisão;
- contribuir na definição de formas de defesa de nossa soberania num mundo globalizado (Buarque, 2003, p. 60).

Por fim, ao longo de todo o documento, pode-se observar que se procura resgatar os conceitos de público não estatal e de publicização das instituições públicas estatais, aos moldes das Organizações Sociais, já defendidas no governo anterior. Revestido de discurso que visa promover a justiça social, maior democratização e maior envolvimento da sociedade na universidade, o ministro advoga favoravelmente à criação, nos brasileiros, de uma alma “*mater*”<sup>27</sup> (Buarque, 2003), com a finalidade de que a sociedade viesse a custear indiretamente essa instituição.

Ao seguir as orientações da necessária revitalização do papel da universidade e enfatizar o caráter público não estatal das instituições, foram retomadas as discussões no seminário *Universidade: por que e como reformar?*, realizado, nos

---

<sup>26</sup> Apesar dos documentos legais utilizarem a expressão “Educação a distância”, será utilizada a expressão “Ensino a distância”, de acordo com os argumentos presentes no texto de Fétizon; Minto (2007, p. 2-3), pois “Ensino não se confunde com educação, pois o primeiro é apenas um dos meios essenciais para se chegar à segunda”.

<sup>27</sup> O amor que a sociedade e, principalmente, os ex-alunos têm por suas universidades. (Buarque, 2003, p. 58).

dias 06 e 07 de agosto, de 2003, em Brasília. O evento foi organizado pela UNESCO, pelo MEC e pelas Comissões de Educação da Câmara e do Senado, com a participação de representantes das universidades públicas e privadas.

Com a mesma direção política, o seminário tinha como objetivo reconfigurar a universidade para o século XXI, de modo a estabelecer projeto nacional de inclusão social e reorientá-lo para o novo compromisso social, entre a universidade e a sociedade, trazendo para esta instituição o desenvolvimento científico e tecnológico, com “papel de vanguarda indiscutível na produção, na crítica e na difusão do conhecimento” (BRASIL, 2003b, p. 220).

Com base nesses princípios, o intuito foi reorientar o papel das universidades, refletindo e sistematizando diretrizes políticas que respondessem aos anseios da transformação pretendida. Para fomentar as discussões, foram estabelecidos quatro núcleos temáticos, a saber:

- 1º – sociedade, universidade e Estado: autonomia, dependência e compromisso social;
- 2º – universidade e desenvolvimento: globalização excludente e projeto nacional;
- 3º – universidade e valores republicanos: conhecimento para a emancipação, igualdade de condições e inclusão social;
- 4º – universidade XXI, resgate do futuro, estrutura e ordenação do sistema: a tensão entre o público e o privado (BRASIL, 2003b, p. 220-221).

As propostas decorrentes desses quatro núcleos temáticos visaram, em essência, dar continuidade às medidas de diversificação de instituições e cursos de ensino superior, da diversificação das fontes de financiamento, da expansão por meio do ensino a distância e das relações entre a esfera do público e do privado.

Em relação às dimensões do público e do privado, as discussões foram incentivadas a partir da alegação de que a educação não é tarefa exclusiva do poder público, mas também da família, da comunidade e, portando, da iniciativa privada, abrindo precedentes para a legitimação de oferecimento e expansão pela esfera privada. O ensino a distância, por sua vez, torna-se pretensa estratégia para viabilizar a democratização do acesso, o que contribui para o desenvolvimento do país.

Nessa conjuntura, a reforma da educação superior deve pautar-se, prioritariamente, na expansão desse nível de ensino, na contextualização dos

processos de ensino e de aprendizagem e no incentivo para que coexistam outros tipos de organização das instituições de ensino superior, além das universidades. Assim, é definida, nesse período, como tarefa do Estado, o papel de construir, conduzir e supervisionar o ensino superior, para que se concretize a proclamada reforma universitária brasileira (UNESCO, 2003).

Em 20 de outubro de 2003, por meio de decreto presidencial não numerado<sup>28</sup>, instituiu-se Grupo de Trabalho (GT) Interministerial com a tarefa de analisar, no prazo de sessenta dias, a situação atual da educação superior e apresentar plano de ação, visando a reestruturação, o desenvolvimento e a democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Em relação à composição, o GT foi constituído por representantes do Ministério da Educação<sup>29</sup>, da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria Geral da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Fazenda. Segundo Lima:

(...) a composição deste GT demonstra como a reformulação da educação superior em curso se constitui em uma política de governo, e mais do que isso, uma política que indica um conjunto de reordenamento na relação entre Estado e sociedade civil (...) (LIMA, 2007, p. 162).

A partir da edição do Decreto de 20 de outubro, de 2003, o GT Interministerial elaborou o documento, intitulado *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*. O documento identificava a crise da universidade como consequência da crise fiscal do Estado, das transformações tecnológicas, ocorridas no mundo globalizado, do risco de inadimplência sofrida pelas instituições privadas e da crescente desconfiança em relação aos seus diplomas.

O documento é composto de quatro partes. A primeira, apresentando as ações emergenciais para a resolução da atual crise da educação superior. A segunda, discorrendo acerca da implantação da autonomia às IFES. A terceira,

---

<sup>28</sup> Editados pelo Presidente da República, possuem objeto concreto, específico e sem caráter normativo. Os temas mais comuns são a abertura de créditos, a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, a concessão de serviços públicos e a criação de grupos de trabalho.

<sup>29</sup> Que foi o responsável pela coordenação do GT. Definiu-se, também, que o Coordenador do GT poderá convidar representantes de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas para participar de suas reuniões.

apresentando os primeiros passos para que ocorra o redesenho do quadro atual. Por fim, a quarta, apontando as etapas necessárias para a elaboração de uma proposta de reforma universitária brasileira (BRASIL, 2003a).

Esse documento recomendava como ações emergenciais para as universidades federais: o pagamento dos endividamentos, a contratação de professores e a garantia imediata de autonomia. Para a ampliação de vagas, destacava a importância da dedicação do docente à sala de aula, o número maior de estudantes por turma e a utilização do ensino à distância.

Porém, o cerne apresentado pelo documento criado pelo GT referendava a diversificação das fontes de financiamento e a garantia da autonomia financeira para as IFES, já que as crises vivenciadas pelas universidades públicas estatais seriam decorrentes do impedimento de captar e administrar recursos privados (LIMA, 2007).

Ao dar-se continuidade à ideia de reformar a universidade, realizou-se, no período de 25 a 27 de novembro, de 2003, também em Brasília, o *Seminário Internacional Universidade XXI. Novos caminhos para a Educação Superior*, que resultou em documento publicado no início de 2004. O seminário foi promovido pelo MEC, em parceria com o Banco Mundial e outros organismos internacionais, e teve a participação de representantes de 31 países<sup>30</sup>, autoridades da área da educação superior, como Ministros, Secretários, Diretores de Conselhos e de entidades responsáveis pela elaboração e execução de políticas educacionais.

No total, foram realizadas 58 exposições (conferências, mesas redondas e apresentações em grupos temáticos). Além disso, foram divulgados estudos preparatórios de especialistas<sup>31</sup> como contribuição preliminar às discussões que se dariam no seminário.

O referido seminário foi organizado em quatro eixos temáticos: A sociedade e a reinvenção da sociedade; O Estado e reinstitucionalização da Universidade;

---

<sup>30</sup> África do Sul, Alemanha, Angola, Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Equador, Espanha, Finlândia, França, Índia, Inglaterra, Irlanda, México, Namíbia, Paraguai, Portugal, Sudão, Togo, Trinidad-Tobago, Uruguai e Venezuela.

<sup>31</sup> Educação, Direitos Humanos, Cidadania e Exclusão Social: Fundamentos preliminares para uma tentativa de refundação, Luis Alberto Warat. Curso Sequencial: Formação de Educadores desde e para os Direitos Humanos, Luis Alberto Warat. Reforma Universitária e Ensino Superior no país: o debate recente na comunidade acadêmica, Michelangelo Giotto Santoro Trigueiro. Reforma da Educação Superior Brasileira - Paula Yone Stroh e outros. O Ensino Superior no Mundo e no Brasil - Condicionante, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003-2025 - Uma Abordagem Exploratória - Cláudio Porto & Karla Régner. Estudo Sociocultural acerca das condições de acessibilidade e permanência de Afrodescendentes nas Universidades, Wania Sant'Anna. Aspectos Jurídicos e Constitucionais das Políticas de ação afirmativa e seus mecanismos, Luiz Fernando Martins da Silva.

Universidade e mundo: Globalização solidária do conhecimento; Produção, partilha e apropriação do conhecimento.

Com a finalidade de gerar amplo debate sobre o panorama da educação superior na atualidade, o seminário visou obter subsídios para a reforma do sistema brasileiro de educação superior. Como se pode observar, as intencionalidades para a organização desse evento deram continuidade aos debates que ocorreram durante todo o primeiro ano do governo Lula, sob a alegação da crise em que se encontrava a educação superior. Crise esta que, segundo o documento, é gerada pela incapacidade do país de “enfrentar os desafios e as necessidades sociais de um mundo globalizado, que não é solidário na produção, na distribuição e na utilização democrática do conhecimento” (BRASIL, 2004a, p. 3).

Ancorado no exaustivo discurso da esperada justiça social, as exposições sobre o tema da crise da educação superior brasileira reiteraram a necessidade do enfrentamento das desigualdades e das oportunidades de acesso, bem como da qualidade do ensino. Nos debates ocorridos, foram identificadas as seguintes tensões:

1. massificação do ensino superior e excelência acadêmica; 2. participação social e mérito acadêmico; 3. educação pública e educação privada; 4. investimento público no Ensino Fundamental e no Ensino Superior; 5. autonomia e avaliação externa. 6. políticas nacionais para a Educação Superior e internacionalização dos sistemas educacionais (BRASIL, 2004a, p. 4).

As tensões identificadas por esse seminário originaram a elaboração de princípios, diretrizes e estratégias para a implantação das reformas da educação superior, com o objetivo de contribuir para a elaboração do projeto de reforma universitária. O projeto de reforma universitária, referendado por esse documento, deveria optar pela implantação de um sistema de educação superior, em interação com outros sistemas de educação e ensino de outros níveis e, também, de outros países, devendo tratar, em sua reformulação geral, da caracterização das instituições constituintes, da relação sistêmica entre elas, e, sobretudo, do seu modelo de regulação (autorização, credenciamento, supervisão e avaliação).

Pode-se constatar, dessa forma, que as bases para a elaboração do projeto de reforma da educação superior buscou trazer para o centro as tensões entre o setor público e o privado. Ao utilizar-se da CF/1988, o documento traz a dúvida

interpretação acerca do direito à educação, alegando que a legislação deixa margem para diferentes interpretações, já que o financiamento poderia ser prerrogativa do Estado, ou que a sua responsabilidade se restringe a proporcionar meios adequados para que o cidadão tenha acesso à educação.

Diante da dualidade imposta, o documento, ao reafirmar a educação como um bem público, traz a possibilidade de pensar a existência de um sistema plural de instituições públicas e privadas, “que adote diferentes modelos de financiamento e atenda diretrizes voltadas para uma clara política de ampliação da oferta e democratização do processo educacional” (BRASIL, 2004a, p. 4-5).

Assim, fica mais claro o lugar que as políticas para a educação superior assumem no governo Lula. Sob um discurso de crise vivenciada pelas universidades, da educação como bem público e da necessidade da construção de novo pacto social, a educação superior fica fadada ao processo de crescente mercantilização, dando continuidade às políticas privatizantes do governo FHC.

Já no início do segundo ano de governo, o presidente Lula anunciou, no dia 23 de janeiro, de 2004, que Tarso Genro seria nomeado Ministro da Educação, de forma a gerir essa fase de reconfiguração da educação superior. Como secretário executivo do MEC, o novo ministro indicou Fernando Haddad que, por sua vez, sobressaiu-se nas políticas em curso mais que o próprio secretário da educação superior da época (LIMA, 2007).

Nesse cenário, a reforma da educação superior, amplamente debatida em 2003, passa a corporificar-se a partir desse momento, dando prosseguimento à diretriz de dimensionamento das fronteiras entre o público e o privado, retomando e aprofundando os conceitos de público não estatal, apresentados no governo FHC, por Bresser Pereira.

Em 06 de fevereiro, de 2004, o novo ministro instalou o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES), com a finalidade da elaboração do projeto de reforma universitária. No entanto, a primeira medida adotada pelo Grupo Executivo foi a elaboração do documento *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*, que teve por objetivo dar prosseguimento ao processo de formalização dos princípios e diretrizes (debatidos em 2003) para a educação superior.

Tido como processo democrático que expressava o consenso das opiniões dos participantes nos inúmeros debates ocorridos, a publicação desse novo

documento consolidou-se com o objetivo de firmar princípios, definir diretrizes e estabelecer normas para reestruturar a educação superior brasileira.

Na apresentação do documento, o GERES deixa claro que este não pretende esgotar o tema, constituindo-se como documento preliminar, que tem como escopo criar uma Lei Orgânica da Educação Superior, “como resultado do debate que está em curso e que tem neste documento um de seus marcos” (BRASIL, 2004b, p.3).

Para o ANDES-SN, a criação de uma lei orgânica torna-se inconciliável com a construção de um Sistema Nacional de Educação, já que “a fragmentação decorrente de uma lei orgânica específica para a educação superior favorece a atual desarticulação deste nível em relação à educação básica” (ANDES-SN, 2004, p. 24).

Ainda na apresentação, o documento do GERES faz referência ao PNE, citando a meta de oferecer matrículas no ensino superior a 30% da população de 18 a 24 anos, como razão para a coexistência de instituições públicas e privadas.

O documento é dividido em quatro partes, que tratam dos princípios e das diretrizes da reforma, da missão da educação superior, das condições políticas para a reforma, das condições acadêmicas e das condições estruturais para a reforma.

Como missão desse nível educacional, o documento apresenta a educação como processo continuado que deve acontecer ao longo da vida, sendo incumbência do ensino superior: “viabilizar o acesso à aprendizagem permanente, contribuindo para a elevação dos níveis de informação de toda a sociedade” (BRASIL, 2004b, p.6). Assim, as instituições têm que garantir, na formação dos indivíduos, valores éticos diante da sociedade e do conhecimento, de modo a contribuir para o desenvolvimento e a melhoria da educação.

Ao trazer-se como questão norteadora a missão da educação superior, são definidos os princípios e as diretrizes para a construção de uma Lei Orgânica da Educação Superior. Tais princípios e diretrizes têm por função sistematizar todas as concepções para a reforma pretendida, reafirmando as visões conformadas a partir do primeiro ano do governo Lula.

Por fim, os itens condições políticas, condições acadêmicas e condições estruturais para a educação superior, ao tratarem da autonomia, do financiamento, da avaliação e da regulação; da relevância, da equidade (acesso e permanência), da qualidade (conteúdos e programas), da organização, da gestão e do plano de carreira, respectivamente, aprofundam as políticas do governo FHC, em conformidade com as medidas colocadas por organismos internacionais, como o

Banco Mundial. Desse modo, a reforma da educação superior no Brasil implicaria na viabilização conjunta dessas condições.

A análise atenta do documento revela, portanto, a nítida intenção de dar prosseguimento à “contra-reforma” (LIMA, 2007; ANDES-SN, 2004) da educação superior iniciada nos anos de 1990, em que o redimensionamento dos conceitos de público e privado tornou-se motor da reforma pretendida, contribuindo ainda mais para a privatização do ensino superior.

Em suma, no decorrer dos dois primeiros anos do governo Lula, os documentos editados, e os debates efetivados, tiveram como objetivo promover a fundamentação política para a reforma da educação superior, a ser concretizada nos próximos anos. Nesse quadro, as concepções presentes nos documentos e debates visaram definir a educação como um bem público, promover o discurso da proclamada justiça social e determinar o papel de um Estado supervisor.

Porém, essas concepções carregam diversos significados, que nem sempre são coerentes com as metas de democratização e inclusão social, presentes nos discursos. Por exemplo, a concepção de educação como um bem público vem, na verdade, legitimar a existência de instituições públicas e privadas, a alocação de recursos para IES privadas e a retomada do conceito de público não estatal.

Por sua vez, o discurso que vincula justiça social à igualdade de oportunidades distorce o significado de justiça social, pois transfere a responsabilidade para o indivíduo que, a partir de suas competências e habilidades, deverá conquistar uma vaga na universidade ou em qualquer outro tipo de instituição de ensino superior. Por fim, a ideia do Estado como supervisor visa, em essência, a recuperar formas de controle e regulação do sistema, redimensionando as fronteiras do público e do privado.

Essencialmente, tais concepções visavam a: a) incentivar a avaliação como uma forma de controle; b) impulsionar a diversificação das IES; c) promover a diversificação das fontes de financiamento, regulamentando as fundações de direito privado, o financiamento público das IES privadas e a visão de uma autonomia financeira; d) legitimar a privatização e; e) promover a expansão via ensino a distância (EaD).

Pode-se verificar, dessa forma, que os documentos e debates efetivados apontam para a ampliação do projeto privatizante para a educação superior, de maneira a redimensionar as fronteiras do público e do privado, como forma de

colocá-los em um mesmo nível, adota o discurso da existência do sentido público da educação na iniciativa privada e aponta para “restrições” presentes no sistema público. O documento *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior* explicita claramente esse ponto de vista:

(...) o sistema público é restrito tanto em número de matrículas quanto na capacidade de contemplar a diversidade regional, social e étnica do país em sua dinâmica. Expandir a oferta de vagas com qualidade e inclusão social é o desafio urgente para todo o sistema de ensino superior (...)  
Considerando que discutir educação implica em abordar as bases de um projeto de nação e um modo específico de desenvolvimento sustentável, há claramente a necessidade da definição de marcos regulatórios distintos (Público e Privado) para o Sistema de Ensino Superior. O sistema misto integrado, regulado pelo Estado, próprio de uma sociedade democrática, plural e multicultural, deve atender a princípios e diretrizes bem estabelecidas a partir do interesse público (BRASIL, 2004b, p.3).

Constata-se, assim, que a educação no governo Lula continua a ser concebida como serviço, de modo a legitimar, por diferentes estratégias, a privatização das instituições públicas e o empresariamento da educação. Assim, a concepção de educação pública e gratuita, uma das bandeiras educacionais presentes na propaganda eleitoral do governo Lula, não norteou a reforma universitária por ele apresentada, já que a oferta pública não é reconhecida por ele.

A Tabela 17, a seguir, permite evidenciar a ausência de prioridade do governo às políticas sociais, no período de janeiro a outubro de 2003. Neste período, o governo destinou R\$ 46, 084 bilhões para as áreas sociais. No entanto, conforme dados do ANDES-SN (2004, p.13), ele destinou R\$ 86, 151 bilhões para o pagamento das dívidas tanto externa como interna, o que é indicador claro da não priorização das áreas sociais listadas.

<b>Tabela 17- Governo Federal – Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Brasil, Janeiro a outubro de 2003.</b>			
Itens selecionados	Programados para o ano (R\$ mil)	Realizado até outubro (R\$ mil)	Percentual realizado
Segurança Pública	2.718.813	1.502.686	55,27
Assistência Social	9.300.997	5.866.504	63,07
Saúde	27.969.412	20.206.979	72,25
<b>Educação</b>	<b>14.440.415</b>	<b>9.531.433</b>	<b>66,01</b>
Cultura	352.036	117.489	33,37
Urbanismo	913.786	45.822	5,01
Habitação	378.259	5.820	1,54
Saneamento	225.233	3.774	1,68
Gestão Ambiental	2.356.242	427.529	18,14
Ciência e Tecnologia	2.096.517	1.096.997	52,32
Agricultura	9.477.371	4.369.054	46,10
Organização Agrária	1.599.299	446.795	27,94
Energia	4.461.133	1.276.500	28,61
Transporte	5.274.333	1.186.934	20,73
<b>TOTAL DOS GASTOS SOCIAIS</b>	<b>82.013.846</b>	<b>46.084.316</b>	<b>56,19</b>

Elaborado por Jubileu Brasil, 2003, apud ANDES-SN, 2004, p. 13.

Apesar de o orçamento de 2003 ter sido redigido basicamente pelo governo anterior, em termos absolutos, as verbas previstas para 2004 são menores que as calculadas para 2003. Para 2004, o governo previa investir R\$ 17, 303 bilhões em educação, contra os R\$ 18, 145 milhões previstos inicialmente para 2003. Contudo, parte da verba não foi liberada, assim como, em 2003, devido ao contingenciamento de R\$ 6 bilhões do total do orçamento previsto. Verifica-se, também, que essa situação permaneceu ao longo dos mandatos do governo Lula (ANDES-SN, 2004; LIMA, 2007).

Para concluir, outro ponto a considerar é que, apesar do cenário político indicar a formulação do projeto de reforma universitária, é importante ressaltar que a estratégia que vem sendo utilizada é a reforma “a conta-gotas”, com a aprovação fragmentada de vários instrumentos jurídicos normativos, em relação à educação superior.

### **3.2 Reforma universitária no governo Lula: ruptura ou continuidade nas relações entre o público e o privado?**

A reforma da educação superior, no governo Lula, iniciou oficialmente o seu curso a partir dos documentos e discussões elaboradas nos dois primeiros anos de seu governo. Conforme analisado, os documentos editados neste período encarregaram-se de analisar a conjuntura da educação superior brasileira e de apresentar um plano de ação, com a finalidade de promover a reestruturação, o desenvolvimento e a democratização desse nível de ensino.

Por meio desse discurso, o governo Lula enfatizou a necessidade de apresentar uma proposta de reforma da educação superior, para discussão e debates com a sociedade, de forma a promover uma reforma universitária mais profunda. No entanto, como já verificado, faz pelo menos uma década que o reordenamento do papel da educação superior está em andamento e, no governo Lula, essa situação ainda se mantém.

Assim, ao contrário do discurso, o governo Lula foi editando medidas legais, paralelamente ao Projeto de Lei de Reforma Universitária, bem como deu continuidade à reestruturação do sistema de educação superior, iniciado no governo FHC. Dessa forma, os fundamentos presentes no teor dos marcos regulatórios, editados estão em consonância com as teses defendidas pelos organismos internacionais, direcionando medidas que foram sendo implantadas, promovendo e aprofundando o redesenho da educação superior, “tanto em termos de conteúdo quanto de sua arquitetura institucional” (ANDES-SN, 2007b, p. 40).

Ao contrário do discurso da necessária formulação de um projeto de reforma universitária, encontrado nos debates e documentos produzidos nos dois primeiros anos do governo Lula, a estratégia que vem sendo utilizada é a edição fragmentada de instrumentos legais como leis, decretos, resoluções, portarias, etc.

Dentre os instrumentos legais aprovados pelo governo Lula (2003-2008), pode-se destacar: o Programa Universidade para Todos (PROUNI); o Decreto que veda a criação de Centros Universitários; o Decreto que dispõe sobre a organização da educação superior; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); a Lei de Inovação Tecnológica; a Lei de Parceria Público-Privada; o Decreto que regulamenta as Fundações de Apoio; o Decreto que normatiza o ensino a distância; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das

Universidades Federais (REUNI); o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); o Decreto que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET); entre outros.

A primeira medida adotada pelo governo Lula em relação à educação superior foi a edição do Decreto nº 4.914, em 11 de dezembro, de 2003, que vetou a constituição de novos centros universitários, admitindo-se a criação somente nas cidades em que o MEC indicar. Para os centros universitários já credenciados, o decreto estabelece prazo para que se comprove o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Em relação à organização do ensino superior, o Decreto nº 5.225, de 01 de outubro, de 2004, ao alterar dispositivos do Decreto nº 3.860, de 09 de julho, de 2001, estabelece que as instituições de ensino superior serão classificadas em: I – Universidades; II- Centros Federais de Educação Tecnológica e Centros Universitários; e III- Faculdades Integradas, Faculdades de Tecnologia, Faculdades, Institutos; e Escolas Superiores (BRASIL, 2004k, Art. 1º).

Esse decreto, ao manter como referência o disposto no Decreto nº 5.154, de 20 de julho, de 2004, que regulamentou a oferta de educação profissional tecnológica de graduação, elevou os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), escolas tradicionais de nível médio, à categoria de instituições de educação superior. Dessa forma, os cursos tecnológicos, que eram cursos diferenciados dos de graduação, adquiriram *status* de cursos de graduação e pós-graduação. De forma complementar, o Decreto nº 5.254, de 01 de outubro, de 2004, dispôs acerca da organização dos CEFETs.

Ainda, o artigo 2º, do Decreto nº 5.225/2004, acrescentou dispositivos ao Decreto nº 3.860/2001, explicitando a caracterização dos CEFETs como:

instituições de ensino superior pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica (BRASIL, 2004k, Art. 2º).

Esse mesmo artigo estende aos CEFETs a autonomia para criar, organizar e extinguir cursos e programas, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos. Os CEFETs, ainda, poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, desde que definidas no seu ato de credenciamento.

O decreto define, ainda, que o credenciamento de Centros Federais de Educação Tecnológica ocorrerá somente a partir da transformação de Escolas Técnicas ou Agrotécnicas Federais (BRASIL, 2004k, § 5º, Art. 2º). Já o artigo 3º define que os atuais Centros de Educação Tecnológica privados passam a se denominarem Faculdades de Tecnologia.

O parágrafo 4º, do artigo 1º, estabelece, ainda, que os Centros Universitários, os Centros Federais de Educação Tecnológica e as Universidades, que obtiverem desempenho insuficiente na avaliação do Exame Nacional de Cursos (ENC) e nas demais avaliações realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP), terão suspensas as prerrogativas de autonomia.

Essas medidas, aliadas às demais diretrizes editadas ao longo dos dois mandatos do governo Lula, deram continuidade ao movimento de expansão da educação superior, nos primeiros anos, privilegiando ainda mais a expansão pelo setor privado de ensino.

Os dados da tabela abaixo evidenciam a evolução do número de IES, a partir do último ano do mandato de FHC até o segundo ano do segundo mandato de Lula.

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Total</b>	1.637	1.859	2.013	2.165	2.270	2.281	2.252
<b>Federal</b>	73	83	87	97	105	106	93
<b>Estadual</b>	65	65	75	75	83	82	82
<b>Municipal</b>	57	59	62	59	60	61	61
<b>Privada</b>	1.442	1.652	1.789	1.934	2.022	2.032	2.016

Fonte: BRASIL, 2008a.

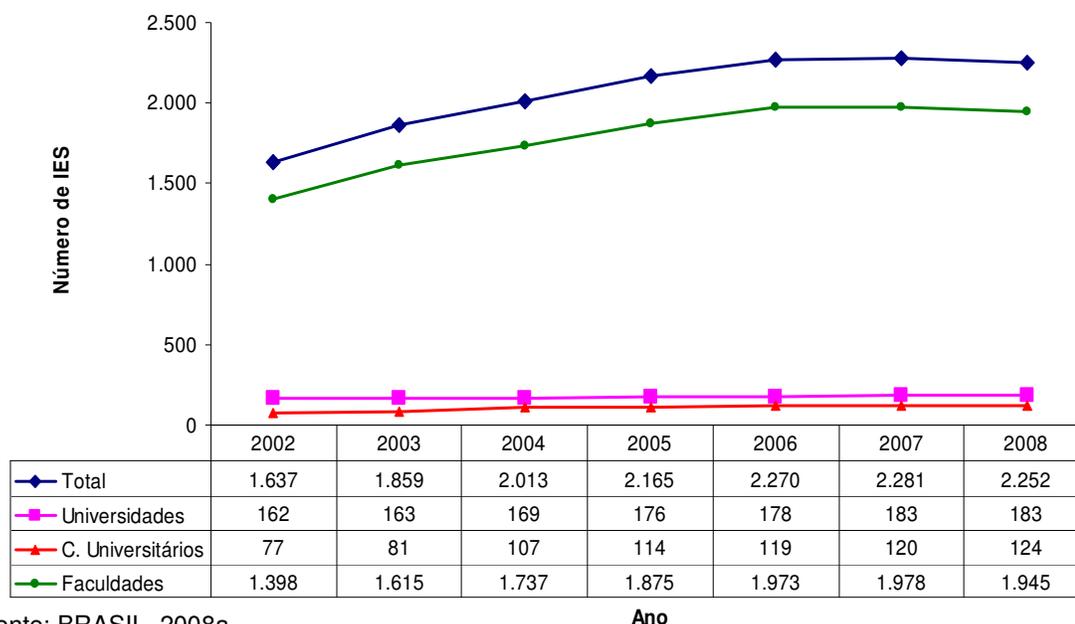
Ao final de 2008, o Censo da Educação Superior, do mesmo ano, registrou o total de 2.252 instituições de educação superior no país, com 615 instituições a mais que no ano de 2002, último ano do governo FHC. Destas, 183 são universidades, 124 Centros Universitários, 34 Centros Federais de Educação Tecnológica e 1911 instituições entre Faculdades integradas, Faculdades de Tecnologias, Faculdades, Institutos e Escolas Superiores.

No total do número de IES, 90% são privadas e apenas 10% são públicas, o que caracteriza a tendência de aprofundamento da privatização da educação superior (BRASIL, 2008).

No entanto, apesar da aceleração do aumento de IES, característico desses anos, a partir de 2008, houve uma redução de 29 instituições de ensino superior, sendo 16 privadas e 13 públicas, em comparação ao ano de 2007, finalizando a tendência de crescimento presente nos anos anteriores. Segundo Censo da Educação Superior (BRASIL, 2008), essa diminuição pode ser explicada pela integração de instituições por fusão ou compra, fato recorrente nos últimos anos.

De acordo com os dados do Gráfico 06, em relação à organização acadêmica, verifica-se que as faculdades continuam a representar a maior parte das instituições de educação superior brasileiras, com 86,4% das IES, enquanto as universidades e os centros universitários correspondem a 8,1% e 5,5%, respectivamente. Faz-se importante destacar que o número de CEFETs está incluído no número de Faculdades Integradas, de Faculdades de Tecnologias, de Faculdades, de Institutos e de Escolas Superiores, nos dados do Censo da Educação Superior em 2008.

**Gráfico 6 - Evolução do Número de Instituições, segundo a organização acadêmica - Brasil - 2002 a 2008.**



Fonte: BRASIL, 2008a.

Os dados da Tabela 19 mostram que o maior número de faculdades (93,3%), e de centros universitários (96%), está vinculado ao setor privado, enquanto as universidades estão distribuídas em proporção mais equilibrada entre o setor público e o privado, com 53% e 47%, respectivamente.

Organização Acadêmica		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Universidade</b>	Pública	78	48,1	79	48,5	83	49,1	90	51,1	92	51,7	96	52,5	97	53,0
	Privada	84	51,9	84	51,5	86	50,9	86	48,9	86	48,3	87	47,5	86	47,0
<b>Centro Universitário</b>	Pública	03	3,9	03	3,7	03	2,8	03	2,6	04	3,4	04	3,3	05	4,0
	Privada	74	96,1	78	96,3	104	97,2	111	97,4	115	96,6	116	96,7	119	96,0
<b>Faculdade</b>	Pública	114	8,1	125	7,7	138	8,0	138	7,4	152	7,7	149	7,5	134	6,9
	Privada	1.284	91,9	1.490	92,3	1.599	92,0	1.737	92,6	1.821	92,3	1.829	92,5	1.811	93,1

Fonte: BRASIL, 2008a.

Em relação à avaliação da educação superior, em contraposição ao modelo herdado do governo FHC, o governo Lula, em seu plano de governo, proclamou a visão de avaliação como “instrumento para o planejamento e para a intervenção do Estado, visando à melhoria do desempenho dos alunos e à melhoria do sistema de ensino” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 4). Assim, a proposta preliminar do governo Lula era a de defesa de um significado de avaliação, como emancipação, buscando afastar-se da política de avaliação, estabelecida no governo anterior (ANDES-SN, 2003).

Desse modo, nos primeiros meses do governo Lula, foi instituída a Comissão Especial de Avaliação (CEA), no âmbito do MEC, que tinha por finalidade elaborar o sistema nacional de avaliação. Essa comissão era composta, principalmente, por acadêmicos, vinculados às ideias norteadoras do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)<sup>32</sup>.

Apesar do discurso proferido e das críticas ao governo FHC, Lula deu continuidade e ênfase aos processos de avaliação, apresentando, como justificativa, o papel assumido pelo Estado brasileiro, no contexto das reformas efetivadas nos dois mandatos do governo anterior, de ente avaliador e regulador das ações e políticas sociais.

<sup>32</sup> Este programa foi criado em 1993 como resposta das universidades brasileiras ao desafio de implantar um sistema de avaliação institucional nos cursos de graduação.

A partir do que se pode chamar de desresponsabilização do Estado em relação à maioria de suas funções, privilegiando a privatização, este tomou para si “o papel de avaliar os resultados apresentados nas diferentes esferas que o compõem e regular as ações dos vários órgãos que desenvolvem políticas públicas e privadas” (ANDES-SN, 2004, p. 59).

Alinhado ao ideário da reforma do Estado, o MEC colocou a regulação do sistema da educação superior no centro das políticas públicas para esse nível de ensino. No primeiro mandato do governo Lula, verifica-se o aprofundamento dessas questões, o que pode ser observado a partir do interesse pela criação da CEA, logo no primeiro semestre de governo.

No início do trabalho, a comissão instituída concentrou o debate na discussão acerca da validade ou não do Provão, avaliação integrada ao ENC. Após diversos debates, a CEA apresentou a proposta da criação de um sistema nacional de avaliação da educação superior (SINAES), em outubro de 2003. Essa proposta foi analisada pelo ANDES-SN que, por sua vez, elaborou documento, apresentando as principais convergências e divergências em relação à proposta governamental.

Em relação aos pontos convergentes com a proposta do SINAES, o ANDES-SN destaca a semelhança na concepção de avaliação educacional e apresenta o trecho abaixo, extraído do documento da CEA, que confirma esta expectativa:

avaliação é um **processo** que efetivamente vincula a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social. (...) O sistema de avaliação é uma **construção a ser assumida coletivamente**, com **funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.** (...) É também central no conceito deste sistema a **participação**. A exigência ética própria dos processos educacionais conclama a todos os agentes da comunidade da educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias (...). Todas as instituições, independente de suas formas organizacionais, dependência administrativa e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, funcionários, ex-alunos, e outros grupos sociais concernidos – devem se envolver, juntamente com os representantes do governo, nos processos avaliativos, **realizando ações coletivamente legitimadas** (apud ANDES-SN, 2003, p. 2, grifo do autor).

No que tange aos pontos divergentes, o ANDES- SN destaca, na concepção de avaliação interna e avaliação externa proposta pela comissão, a não referência à necessidade de analisar as condições de oferta da educação superior como: verbas, salários, insumos, materiais, instalações e condições sociais, econômicas e políticas e pelo fato de não existir, no documento, menções à responsabilidade do governo em promover a melhoria da educação superior, destinando às IES públicas mais verbas, melhores condições de trabalho e salário, melhoria da qualificação dos docentes e técnicos administrativos, melhoria dos laboratórios, bibliotecas, melhoria da infraestrutura física e material (ANDES-SN, 2003).

Contudo, apesar do encaminhamento de cunho mais democrático, da análise e debates acerca da proposta do sistema nacional de avaliação da educação superior, a proposta foi desconsiderada pelo ministro Cristovam Buarque, que, em 15 de dezembro, de 2003, instituiu, por meio da Medida Provisória nº 147, o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES), não levando em consideração a proposta elaborada pela CEA e nem os debates com a sociedade. Um dos mecanismos presentes era a criação de um índice para aferir a qualidade da educação superior, o Índice de Desenvolvimento da Educação Superior (IDES), que seria calculado com base em quatro vertentes: a avaliação do ensino, a avaliação da aprendizagem, a avaliação da capacidade institucional e a avaliação da responsabilidade social (BRASIL, 2003c).

Após Buarque deixar o ministério, a Medida Provisória foi convertida em lei, que, em essência, quase nada resgatou das propostas da CEA, mantendo as orientações instituídas pela Medida Provisória.

Finalmente, em 14 de abril de 2004, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), pela Lei nº 10.861, que redefiniu as ações da União, no que se refere às atribuições do artigo 9º, incisos VI, VIII e IX, da LDB 9.394/1996, que lhe conferiram a prerrogativa de avaliar o ensino brasileiro em todos os seus graus e modalidades. No caso do SINAES, a legislação refere-se, especificamente, à educação superior.

A lei aprovada tem por objetivo conduzir o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes. A ideia presente no novo sistema de avaliação apresenta concepções de avaliação educacional, defendidas pelo ANDES-SN, ou seja, as de constituir ciclo de avaliação em substituição a conjunto não articulado de instrumentos avaliatórios,

presentes nas diretrizes políticas do governo FHC. Para o ANDES-SN, a avaliação deve ser “diagnóstica, formativa, emancipatória e democrática (participação de todos os envolvidos), com vistas à melhoria da educação e que seja um processo” (ANDES-SN, 2003, p. 1).

A lei apresenta como finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente de sua eficácia institucional, a efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e das responsabilidades sociais das IES, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004e, § 1º do Art. 1º).

Para tanto, a legislação define que o SINAES deverá ser desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, assegurando a promoção de avaliação interna e externa, o caráter público dos procedimentos dados e resultados, o respeito à diversidade das instituições e dos cursos, bem como a participação do corpo discente, docente, técnico administrativo das IES e da sociedade civil (BRASIL, 2004e, § 2º, Art. 1º; Art. 2º). Dessa forma, para o processo de regulação e supervisão da educação superior, os resultados da avaliação constituir-se-ão em referencial básico.

O artigo 3º lista dez dimensões da avaliação da educação superior e estabelece que serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais, a avaliação externa e a autoavaliação. O artigo 4º apresenta como finalidade da avaliação dos cursos de graduação identificar as condições de ensino oferecidas aos discentes, principalmente no que se refere ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didática e pedagógica. O mesmo artigo define, ainda, que a avaliação dos cursos de graduação deverá ser realizada por meio de procedimentos e instrumentos diversificados, como por exemplo, as visitas por comissões de especialistas nas diversas áreas do conhecimento.

A avaliação do desempenho dos estudantes será efetivada por meio da aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), ao final do primeiro e do último ano de curso, aos alunos de todos os cursos de graduação, sendo admitida a utilização de procedimentos amostrais (BRASIL, 2004e, Art. 5º). Quanto à periodicidade, o parágrafo 3º do artigo 5º define que a aplicação do

ENADE deverá ser trienal, e o parágrafo 11 determina que o MEC deverá definir, anualmente, os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado o exame.

Para coordenar e supervisionar o SINAES, foi instalada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão, composto por um representante do INEP, um representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), três representantes do MEC, sendo um obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e pela supervisão da educação superior, um representante do corpo discente das IES, um representante do corpo docente das IES, um representante do corpo técnico-administrativo das IES e cinco membros indicados pelo Ministro da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico, artístico e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior (BRASIL, 2004e, Art. 7º). Apesar de a comissão tentar resgatar a conciliação proposta pela CEA entre a regulação e a avaliação emancipatória, tratou-se de uma comissão de “caráter inteiramente governamental”, conforme assinalado pelo ANDES-SN (2005, p. 2).

Pelo artigo 10, fica definido que as IES que apresentarem resultados considerados insatisfatórios deverão firmar protocolo de compromisso com o MEC, devendo conter:

- I- o diagnóstico objetivo das condições da instituição;
- II- os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas à superação das dificuldades detectadas;
- III- a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações expressamente definidas e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;
- IV- a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso. (BRASIL, 2004e, Art. 10).

O descumprimento do compromisso firmado poderá, segundo o parágrafo 2º do artigo 10, acarretar as seguintes sanções:

- I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;
- II – cassação de autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições de ensino superior (BRASIL, 2004e, § 2º, Art. 10).

Pela análise desses artigos, fica evidente que os resultados das avaliações constituirão como referencial fundamental para os processos de regulação e de supervisão da educação superior, compreendendo o credenciamento e a renovação do reconhecimento dos cursos de graduação.

Como foi possível observar, ao longo do texto da legislação e dos documentos emitidos pelo CONAES<sup>33</sup>, que apesar da existência de intenções de melhoria do processo avaliativo, os mecanismos adotados reafirmam a ideia de avaliação, como instrumento de controle e de distribuição de recursos. O processo de implantação do SINAES foi marcado por inúmeras contradições, já que determinados documentos oficiais adotavam uma visão emancipatória enquanto outros adotavam visão regulatória.<sup>34</sup>

Um exemplo dessa contradição é o ENADE, que, apesar de apresentar mecanismos mais evoluídos, em comparação ao Provão, uma vez que avalia ingressantes, concluintes, formação geral e profissional, mantém a mesma lógica subjacente ao Provão, na medida em que compara o desempenho das instituições e emite resultados simplificados. No primeiro mandato do governo Lula, o ENADE não apresentou a mesma repercussão que o Provão no governo FHC. Porém, após a edição do Decreto nº 5.773, de 09 de maio, de 2006, as políticas de avaliação e de regulação foram modificadas, sendo-lhes acrescida a função de supervisão. Tais mudanças, nos rumos das políticas da avaliação, se fizeram mais presentes a partir do segundo mandato do governo Lula, que teve como suporte o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que previa, entre inúmeras ações, programas relacionados à avaliação da educação superior.

O decreto aprovado, conhecido também como Decreto Ponte, foi marco relevante para as ações posteriores. Esse dispositivo tratou do exercício das funções de regulação, de supervisão e de avaliação de instituições de educação superior, bem como de cursos superiores, de graduação e sequenciais (BRASIL, 2006a).

---

<sup>33</sup> Ver BRASIL, 2004c; BRASIL, 2005a.

<sup>34</sup> Ver BRASIL, 2004c; BRASIL, 2005a.

O decreto foi organizado em: Capítulo I – Da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino; Capítulo II – Da Regulação (Seção I – Dos atos autorizativos; Seção II – Do credenciamento; Seção III – Da autorização, do reconhecimento e da renovação de reconhecimento de cursos superior); Capítulo III – Da Supervisão; Capítulo IV- Da avaliação e Capítulo V – Das disposições finais e transitórias.

O Capítulo I define como eixo do decreto as funções de regulação, de supervisão e de avaliação das instituições de educação superior, bem como dos cursos de graduação e sequenciais, estabelecendo que:

§ 1º a regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e seqüenciais;

§ 2º a supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável;

§ 3º a avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — SINAES — constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior a fim de promover a melhoria de sua qualidade (BRASIL, 2006a, Art. 1º).

O artigo 5º e seus respectivos parágrafos tratam das competências do Ministério da Educação por intermédio de suas secretarias. O parágrafo 2º explicita as funções da Secretaria de Educação Superior, o 3º das funções da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e o 4º das funções da Secretaria de Educação a Distância. Os artigos 6º, 7º e 8º tratam, respectivamente, das competências do CNE, do INEP e da CONAES.

O Capítulo II, que abrange do artigo 9º ao 44, trata dos mecanismos de regulação, legislando, respectivamente, acerca do credenciamento e do recredenciamento das IES e da autorização, do reconhecimento e da renovação de cursos superiores. Esse capítulo detalha, minuciosamente, os mecanismos regulatórios a serem utilizados, situação que não tinha sido observada pela Lei nº 10.861, que promulgou o SINAES.

O Capítulo III, que abarca do artigo 45 ao 57, trata, por sua vez, dos processos de supervisão, novidade instituída por esse decreto. O Capítulo IV, por sua vez, versa sobre a avaliação das instituições de educação superior (interna e externa), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, reafirmando que as avaliações deverão ser realizadas no âmbito do SINAES

(BRASIL, 2006a, Art. 58). Por fim, o Capítulo V trata das disposições finais e das transitórias.

A promulgação do Decreto Ponte tornou-se marco para as ações posteriores na avaliação das instituições de educação superior, aprofundando, prioritariamente, a partir do segundo mandato do governo Lula, a implantação da tendência economicista, em consonância com as propostas do Banco Mundial, de mercantilização da educação superior.

Nesse contexto, o ENADE, que, no primeiro mandato não tinha prioritariamente efeitos regulatórios, passa, a partir do segundo mandato, a ser utilizado como instrumento de avaliação de cursos, utilizando-se da mídia para estabelecer contato com a sociedade, de forma a retomar os aspectos reducionistas do Provão.

Se, por um lado o ENADE é uma evolução, quando comparado ao Provão, já que avalia ingressantes e concluintes, no que tange à formação geral e profissional, no entanto, no decorrer do governo Lula, essa avaliação adquire uma face perversa, já que aprofunda a mesma lógica subjacente ao Provão, isto é, compara o desempenho das IES e emite resultados simplificados.

Assim, sob essa ótica, o ENADE adquire o *status* de instrumento de avaliação de cursos, corroborando para a manutenção da concorrência mercantil entre as IES. A partir desse cenário, as IES que não apresentarem resultados satisfatórios terão seus cursos supervisionados.

Com a supervalorização dos resultados do ENADE, as demais formas de avaliação presentes no SINAES são desconsideradas. Para José Dias Sobrinho, o exame consolidou-se como medida de avaliação de cursos e:

destituiu a avaliação institucional e erigiu o ENADE- agora um exame estático e somativo, não mais dinâmico e formativo- como centro de sua avaliação, atribuindo-lhe um peso muito maior do que ele tinha antes. Isto não é uma simples mudança de metodologia. É sim uma mudança radical do paradigma de avaliação: da produção de significados e reflexão sobre os valores do conhecimento e da formação, para o controle, seleção, classificação em escalas numéricas (SOBRINHO, 2008, p. 821).

Como é possível verificar, na avaliação da educação superior foram utilizados os mesmos mecanismos do governo FHC, com a finalidade de regular o sistema,

reafirmando “a ideia de avaliação como instrumento de controle e de distribuição de recursos” (MOREIRA, 2009, p. 135).

A avaliação da educação superior, no governo Lula, apresenta muitos elementos de continuidade em relação ao governo FHC. Ao adotar visão mercadológica e economicista, o SINAES reeditou a prática de ranqueamento nos moldes do Provão, valendo-se de práticas que sujeitam a concorrência entre as IES.

Para Denise Leite (2008), a herança regulatória do governo FHC é reeditada e a avaliação formativa é menosprezada, já que favorece os resultados do ENADE sobre os outros. Para a autora, existem tantas semelhanças entre os dois modelos de avaliação, que, atualmente, há o “ENADÃO” (2008, p. 840), a junção de Provão e ENADE.

Dessa forma, o SINAES “deixa claro o sentido de regulação que é dado à avaliação”, corroborando para a existência de um novo modelo de educação superior, atendendo às exigências dos organismos internacionais (ANDES-SN 2004, p. 64).

Outro elemento de continuidade nas políticas da educação superior no governo Lula são os instrumentos que regulamentam o redimensionamento entre o público e o privado, com ações que visam ao fortalecimento da esfera privada, em detrimento da esfera pública. O decreto sobre as Fundações de Apoio, a Lei de Inovação Tecnológica e a Lei da Parceria Público/Privada são exemplos de normatizações editadas no governo Lula, as quais favoreceram o processo de mercantilização da educação superior, fortalecendo a privatização e a redefinição do desenho desse nível de ensino.

Quanto às Fundações de Apoio, sua relação com as universidades públicas tem sido amplamente debatida nos últimos anos, isto porque, do ponto de vista educacional, não existem pretextos para a manutenção dessa relação desigual e mercadológica dentro da universidade (ANDES-SN, 2008). As Fundações de Apoio foram criadas com o intuito de “contornar as dificuldades de natureza administrativas e entraves legais” (ANDES-SN, 2008, p. 3). Porém, na realidade, estas acabaram por promover generalizada distorção nas atividades de ensino, pesquisa e extensão dentro das universidades, que passaram a manter estreita relação com os anseios do capital mundial.

Durante o governo Lula, essa relação foi mantida e enfatizada por meio de diversos instrumentos jurídicos normativos editados. A primeira medida adotada foi a

da edição do Decreto nº 5.205, de 14 de setembro, de 2004, que dispôs sobre as relações entre as instituições federais, de ensino superior, pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, bem como a regulamentação da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro, de 1994.

De acordo com o disposto na Lei nº 8.958/1994, o artigo 1º, desse decreto, afirma que as instituições federais de ensino superior, pesquisa científica e tecnológica, poderão celebrar contratos ou convênios com as fundações de apoio, que, por sua vez, prestarão às IES apoio e gerenciamento a projetos de ensino, de pesquisa e de extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, por prazo determinado. Fica definido, ainda, que os contratos com as Fundações de Apoio dispensam licitação (BRASIL, 2004i, § 5º, Art. 1º), de acordo com o previsto pelo artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 21 de junho, de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da CF/88, e institui normas, para as licitações, e contratos de administração pública. Além disso, pelo artigo 4º, as Fundações de Apoio são entidades de direito privado.

No entanto, o artigo 2º, ao definir que as Fundações de Apoio poderão celebrar contratos e convênios com outras entidades, que se propõe a apoiar, desde que compatíveis com as finalidades da instituição apoiada, expressas em seu plano institucional, “exorbita da sua função de regulamentar”, já que este artigo traz nova modalidade de contratação, que não encontra amparo na lei das fundações, tratando-se de dispositivo inconstitucional (ANDES-SN, 2006a, p. 85).

Essas dimensões enfatizam a constituição de fundações como forma de fugir das licitações, utilizando-se de subcontratações, já que:

a lei 8.666/93 dispensa as fundações de processos de licitação por serem instituições sem fins lucrativos, incumbidas “regimental e estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico”. Assim, as universidades firmam convênios com essas entidades privadas, especialmente as chamadas “consultorias”, que recebem recursos públicos para a prestação dos mais variados serviços - desde apoio à pesquisa até a pavimentação de estacionamentos, por exemplo. As fundações, entretanto, não têm estrutura para atender às demandas tão diversas e terceirizam empresas de acordo com critérios internos. Ou seja, há uma transação comercial com dinheiro público, sem licitação, que serve, muitas vezes, para agradar pessoas e empresas (ANDES-SN, 2008, p. 11-12).

No que se refere ao quadro de funcionários, o artigo 3º, estabelece que a Fundação de Apoio poderá contratar pessoal, não integrante dos quadros da instituição apoiada, não sendo permitida, no entanto, a contratação, de caráter permanente, para a instituição apoiada. Porém, na medida em que esse artigo estabelece nova modalidade de contratação, que não encontra amparo na lei das fundações, torna-se dispositivo inconstitucional, já que extrapola o poder regulamentar desse decreto (ANDES-SN, 2006a). Ainda acerca da contratação de quadro funcional, o artigo 5º admite a participação de servidores das instituições federais, apoiadas nas atividades previstas, desde que não gerasse prejuízo às suas atribuições funcionais.

Para facilitar a compreensão dessa análise, o ANDES-SN elaborou um quadro comparativo entre a Lei nº 8.958/1994 e o Decreto nº 5.205/2004, de maneira a facilitar a visualização da inconstitucionalidade, aqui reproduzido em parte.

**QUADRO 2- COMPARATIVO ENTRE A LEI Nº 8.959/1994 E O DECRETO Nº 5.205/2004.**

<b>TEXTO DA LEI</b>	<b>ART. QUE O REGULAMENTA</b>	<b>CONSIDERAÇÕES</b>
<p><b>LEI Nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994.</b></p> <p>Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.</p> <p>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:</p>	<p><b>DECRETO Nº 5.205 DE 14 DE SETEMBRO DE 2004.</b></p> <p>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.</p> <p>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 84, Inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994 DECRETA:</p>	
<p>Art. 1º As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão contratar, nos termos do inciso XIII do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de</p>	<p>Art. 1º As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão celebrar com as fundações de apoio contratos ou convênios, mediante os quais essas últimas prestarão às primeiras apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico por prazo determinado.</p> <p>§ 1o Para os fins deste Decreto, consideram-se instituições federais</p>	<p>O artigo 1º traz o detalhamento do disposto na lei, que está dentro dos limites do poder regulamentar do decreto.</p> <p>O artigo 2º, por sua vez, traz uma nova modalidade de contratação, que não encontra amparo na Lei das Fundações. Portanto, trata-se de dispositivo inconstitucional, porque extrapola o poder regulamentar do decreto.</p>

<p>interesse das instituições federais contratantes.</p>	<p>de ensino superior as universidades federais, faculdades, faculdades integradas, escolas superiores e centros federais de educação tecnológica, vinculados ao Ministério da Educação.</p> <p>§ 2o Dentre as atividades de apoio a que se refere o caput, inclui-se o gerenciamento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.</p> <p>§ 3o Para os fins deste Decreto, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, as ações, os projetos e as atividades, inclusive aqueles de natureza infraestrutural, que levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão institucional, devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição.</p> <p>§ 4o Os programas ou projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico deverão ser previamente aprovados pela instituição apoiada para que possam ser executados com a participação da fundação de apoio.</p> <p>§ 5o Os contratos de que trata o caput dispensam licitação nos termos do Inciso XIII do Art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.</p> <p>Art. 2o A fundação de apoio poderá celebrar contratos e convênios com entidades outras que a entidade a que se propõe apoiar, desde que compatíveis com as finalidades da instituição apoiada expressas em seu plano institucional.</p>	<p>“Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”</p>
<p>Não há previsão na lei.</p>	<p>Art. 3o Na execução dos projetos de interesse da instituição apoiada, a fundação de apoio poderá contratar complementarmente pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada, observadas as normas estatutárias e trabalhistas.</p> <p>Parágrafo único. É vedada a contratação de pessoal pela fundação de apoio para a prestação de serviços de caráter permanente na instituição apoiada.</p>	<p>O artigo 3º estabelece uma nova modalidade de contratação, que não encontra amparo na lei das fundações. Portanto, trata-se de dispositivo inconstitucional, porque extrapolou o poder regulamentar do decreto.</p> <p>“Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)</p>

		IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;"
--	--	---

Fonte: ANDES-SN, 2006a, p. 84- 92.

Quanto às bolsas de ensino, pesquisa e extensão aos servidores das instituições apoiadas, fica determinado que estas deverão ser consideradas como doação civil, não podendo se reverter economicamente para doador ou pessoa interposta (BRASIL, 2004i, Art. 6º), e ficarão isentas do Imposto de Renda (IR). (BRASIL, 2004i, Art. 7º).

Por fim, os artigos 8º, 9º e 10 tratam, respectivamente, dos pedidos de credenciamento das Fundações de Apoio e da renovação do credenciamento; da aprovação do balanço e relatório de gestão e das atividades desenvolvidas; bem como da adequação das fundações de apoio, já credenciadas aos dispositivos regulamentados por esse decreto.

As Fundações de Direito Privado, criadas com o pretexto de superar as dificuldades de natureza administrativa e os obstáculos legais, acabaram por gerar grandes distorções nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, desenvolvidas nas universidades, levando a uma submissão aos princípios do mercado, distanciando-se, consideravelmente, da função social da universidade.

Em leitura mais atenta dos dispositivos presentes nesse decreto, verifica-se a face cruel da existência das fundações privadas, atuantes nas universidades públicas, permitindo “o enraizamento da relação promíscua entre o público e privado” (ANDES-SN, 2008, p. 3):

(...) as fundações não são mais do que entes privados intermediando a relação financeira entre órgãos públicos. Além da insustentabilidade jurídica dessa relação e do desvirtuamento acadêmico, utilizam-se da estrutura das universidades públicas para fechar negócios privados sem precisar passar por processos de licitação. Em muitos casos, são verdadeiros balcões de negócios ilegais - fato comprovado pelos inúmeros escândalos de corrupção noticiados pela imprensa nos últimos anos (ANDES-SN, 2008, p. 6).

Essas fundações difundem a ideia de que as universidades prescindem de suas ações, mas, na verdade, são elas que obtêm a maior vantagem, já que não trazem recursos e, ainda, se utilizam do espaço público para o desenvolvimento de

suas pesquisas mercadológicas, que não contribuem para a produção acadêmica (ANDES-SN, 2006a; ANDES-SN, 2007a; ANDES-SN, 2008).

A dimensão mercadológica, instaurada por essas Fundações de Direito Privado, apontam para a crescente mercantilização da educação e privatização da universidade. Uma das faces privatizantes mais visíveis é a cobrança de mensalidades nos cursos de pós-graduação Lato Sensu, oferecidos por essas fundações, dentro das universidades.

Ao oferecer tais cursos, dentro das universidades, as fundações tornam-se “parasitas do espaço público” (ANDES-SN, 2008, p. 5), já que, por lei, eles deveriam ser oferecidos pelo Estado. Portanto, seu oferecimento fere o disposto na Constituição Federal que, em seu artigo 206, inciso IV, assegura “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

Em obediência a esse princípio, muitas ações judiciais têm determinado o fim da cobrança de taxas e de mensalidades em várias instituições públicas (ANDES-SN, 2008). Em 2007, a ação de órgãos fiscalizadores registrou 231 registros de irregularidades em contratos e/ou convênios entre as fundações de apoio e as universidades. As irregularidades mais comuns são:

- contratos ou convênios com objetos não relacionados à pesquisa, ao ensino, à extensão ou ao desenvolvimento institucional;
- cobranças de taxas de administração;
- inobservância de cláusulas da Lei de Licitações;
- ausência de prestação de contas;
- ausência de orçamentos detalhados;
- intermediação irregular em atividades que poderiam e deveriam ser executadas pelas próprias universidades;
- subcontratação;
- contratação direta de pessoal;
- dados ao erário;
- acumulação ilícita de cargos e ato de gestão antieconômica (ANDES-SN, 2007a, p. 9; ANDES-SN, 2008 p. 12-3).

Na página do MEC, com dados até o ano de 2008, existem cadastros de 85 fundações de apoio às universidades públicas que, receberam, em 2007, R\$ 825,5 milhões em convênios e contratos firmados com órgãos públicos. “Levantamento realizado pelo portal Contas Abertas e pelo jornal Correio Brasiliense mostrou que o valor chega a R\$ 2,5 bilhões se as fundações não credenciadas também forem consideradas” (ANDES-SN, 2008, p. 12).

Assim, essas fundações, mesmo sendo organizadas como instituições de caráter não lucrativo, têm apresentado lucros altíssimos, conforme investigação realizada por órgãos fiscalizadores, como os Ministérios Público Federal e Estaduais e o Tribunal de Contas da União. Essas fundações começam a ser investigadas “por não prestarem contas dos convênios, contratos, parcerias e aplicação em geral dos recursos financeiros que administram” (ANDES-SN, 2008. p.8).

A Fundação Euclides da Cunha (FEC), que opera junto à Universidade Federal Fluminense (UFF), captou R\$ 121 milhões entre os anos de 2001 e 2004. A EXTECAMP, que atua na Universidade de Campinas(UNICAMP), faturou R\$ 13,5 milhões em 2005. No período de 1997 a 2003, a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC), que atua na Universidade de Brasília (UNB), fechou contratos no valor de R\$ 40 milhões. Nessa mesma instituição, com a investigação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) descobriu-se uma sobra de caixa, no valor de R\$ 24 milhões, referentes a apenas um convênio e que não foram devolvidos/investidos às universidades. Esse dinheiro estava “escondido” em contas de terceiros, não aparecia em nenhum documento da FINATEC e, segundo investigações, seria utilizado para a construção de um *Shopping Center* (ANDES-SN, 2007a, p. 10).

Segundo uma reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 03 de março, de 2008, o montante de recursos federais, captados pelas fundações privadas, em 2007, atingiu o valor de R\$ 355,3 milhões, valor recorde nos últimos anos. No último ano do governo FHC, o valor transferido foi de R\$ 241,5 milhões, ou seja, 47% a menos. Esse artigo evidencia, ainda, que a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), ligada à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), recebeu, nos últimos cinco anos, R\$ 127,6 milhões, liderando o *ranking* de transferências às fundações (FOLHA DE S. PAULO, 2008).

A análise desses dados evidencia a crescente interpenetração do público e do privado, com a valorização do que é privado, já que a investigação das contas de diversas fundações, realizadas pelos Ministérios Públicos, Federal e Estaduais, bem como pelo Tribunal de Contas da União, deixa claro que os interesses de tais fundações de apoio são opostos aos das universidades públicas, pois:

- as verbas que ingressam nas fundações privadas, na maior parte dos casos, têm origem nos cofres públicos;

- a maior parte das fundações privadas de apoio são, na verdade, organizações de tipo empresarial;
- a oferta de cursos pagos pelas fundações privadas nas instituições públicas fere a Constituição Federal e a LDB, já que não são instituições de ensino superior;
- a mercantilização do conhecimento promovida por essas fundações compromete a liberdade acadêmica, direcionando a formatação de cursos, currículos, pesquisa, etc., para atender aos interesses do mercado em detrimento dos anseios da sociedade;
- as fundações privadas “de apoio” se utilizam das universidades e outras instituições públicas para burlar mecanismos legais, sobretudo para conseguir isenções fiscais e dispensa de licitações;
- embora seja ilegal, as direções dessas fundações são, em muitos casos, compostas por membros da administração superior das universidades. A Fundação Universitária Mendes Pimentel, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por exemplo, é regida por um conselho diretor composto por sete membros, cujo presidente é indicado pelo reitor, conforme seu Estatuto;
- em muitos casos, essas fundações desrespeitam a Constituição, desprezando a exigência de concurso público para a contratação dos profissionais que atuam nos laboratórios e unidades de pesquisa;
- embora uma fundação seja, conceitualmente, um patrimônio financeiro ou material privado, colocado a serviço de uma causa de interesse social, há uma inversão perversa: transformaram-se numa causa privada a serviço da formação de patrimônios também privados, às custas da credibilidade das instituições públicas às quais se vinculam e dos recursos públicos que elas próprias acabam por administrar;
- as “bolsas” pagas a dirigentes de fundações privadas e participantes de projetos constituem dupla remuneração, pois muitos são contratados em regime de dedicação exclusiva. A nomenclatura “bolsa” é apenas um eufemismo utilizado na tentativa de burlar a Receita Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (ANDES-SN, 2008, p. 9-10).

Sob o pretexto de apoio às atividades de ensino, pesquisa, extensão e melhoria das condições internas, as fundações de apoio constituíram-se em importante via para a captação de recursos privados e transferências públicas para o financiamento de projetos mercadológicos e privatizantes, os quais aprofundam a diluição entre as fronteiras do público e do privado.

Outra importante estratégia de diluição entre as fronteiras do público e do privado é a Lei de Inovação Tecnológica nº 10.973, promulgada em 02 de dezembro, de 2004, que dispõe sobre os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, no ambiente produtivo, com o objetivo de alcançar a autonomia tecnológica do país e promover seu desenvolvimento industrial.

Esse marco regulatório está organizado em três eixos:

o estabelecimento de parcerias entre as universidades, centros de pesquisa e empresas; o estímulo à participação das universidades e centros de

pesquisa no processo de inovação; e o incentivo à inovação tecnológica nas empresas (LIMA, 2007, p.174).

O artigo 1º define que as medidas de incentivo à inovação e à pesquisa tecnológica deverão ser realizadas visando a capacitação, o alcance da autonomia tecnológica e o desenvolvimento industrial no país. O artigo 2º apresenta a descrição dos seguintes itens, inerentes para os efeitos dessa Lei: agência de fomento, criação, inovação, Instituição Científica e Tecnológica (ICT), núcleo de inovação tecnológica, instituição de apoio, pesquisador público e inventor independente.

O artigo 3º define que poderão ser constituídas alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação, envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa e de desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores. O artigo 4º permite que as empresas possam se utilizar da estrutura das universidades para o desenvolvimento de projetos.

Do artigo 6º ao 18 (Capítulo III) estão definidas as normas e as diretrizes para o estímulo à participação das ICT no processo de inovação. Com a definição de ICT, trazida pelo inciso V, do artigo 2º, como “órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico”, as universidades, como instituições também dedicadas à pesquisa, podem constituir-se em ICT. Dessa forma, “evidencia-se, assim, que a lei busca, em primeira análise, estreitar a relação das universidades com o setor produtivo e colocá-las a serviço do desenvolvimento industrial do país” (MOREIRA, 2009, p. 101).

Entre os preceitos trazidos neste capítulo, encontra-se a possibilidade de concessão de bolsa de estímulo à inovação (BRASIL, 2004I, Art. 10) e de adicional variável (BRASIL, 2004I, Art. 9º) para o professor envolvido na inovação tecnológica, o que significa mais uma forma de repasse de recursos públicos para a esfera privada. Outros princípios estabelecidos são: a possibilidade de o pesquisador público pedir licença sem remuneração para constituir empresa, com a finalidade de desenvolver atividade empresarial, relativa à inovação (BRASIL, 2004I, art. 15) e a necessidade de composição de Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), por ICT, quando realizado convênios com empresa, com a intenção de gerir sua política de inovação (BRASIL, 2004I, Art.16).

Para isso, o artigo 16 define como competências mínimas do NIT:

- I- zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;
- II- avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei;
- III- avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do Art. 22;
- IV- opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;
- V- opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;
- VI- acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição (BRASIL, 2004I, Art. 16).

Em conformidade com o disposto no artigo 16, o artigo 17 define que a ICT deverá, por intermédio do ministério ou do órgão ao qual esteja subordinado, manter o Ministério da Ciência e da Tecnologia, informado quanto às criações desenvolvidas, à política de propriedade intelectual, aos contratos de tecnologia firmados e às proteções requeridas e concedidas.

Outro ponto a destacar é a proibição de divulgação, sem autorização, sobre o conhecimento produzido pela ICT (BRASIL, 2004I, Art. 12). Moreira (2009) lembra que esse preceito fere o princípio de autonomia universitária, estabelecido pela CF/88, traduzindo-se em “incongruência no tocante à função social da universidade de produzir e transmitir/socializar conhecimentos e sugere o regresso às suas origens” (MOREIRA, 2009, p. 102).

Do artigo 19 ao 21 (Capítulo IV), são definidas as formas de estímulo à inovação, nas empresas. O artigo 19 estabelece que:

a União, as ICT e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura, a serem ajustados em convênios ou contratos específicos, destinados a apoiar atividades de pesquisa e desenvolvimento, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional (BRASIL, 2004I, Art. 19).

O artigo 20, por sua vez, determina que os órgãos e as entidades de administração pública poderão contratar empresa de direito privado, sem fins lucrativos, para atividades de pesquisa, solução de problema técnico específico ou

para obtenção de produto ou processo inovador. Por fim, o artigo 21 determina a promoção de ações de estímulo à inovação nas micro e pequenas empresas.

O artigo 22 (Capítulo V) trata do estímulo ao inventor independente, definindo que este poderá solicitar adoção de sua criação por uma ICT e, assim, compartilhar os ganhos econômicos auferidos. O artigo 23 (Capítulo VI) trata dos fundos de investimento, de maneira a autorizar a instituição de fundos mútuos de investimentos em empresas, cuja atividade principal seja a inovação.

Do artigo 24 ao 29 (Capítulo VII), são trazidas as disposições finais, sendo que o artigo 27 define as ações previstas, em lei, para o alcance de inovações tecnológicas e que estas deverão ser pautadas por quatro diretrizes chaves:

- I- priorizar, nas regiões menos desenvolvidas do país e na Amazônia, ações que visem a dotar a pesquisa e o sistema produtivo regional de maiores recursos humanos e capacitação tecnológica;
- II- atender a programas e projetos de estímulo à inovação na indústria de defesa nacional e que ampliem a exploração e o desenvolvimento da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e da Plataforma Continental;
- III- assegurar tratamento favorecido a empresas de pequeno porte;
- IV- dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no país (BRASIL, 2004I, Art. 27).

Com isso, é preciso ficar atento às intenções em desenvolver tecnologia para o setor produtivo na Amazônia, que, segundo Moreira (2009), demonstra que a exploração dos recursos naturais poderá ser intensificada, além do estímulo da inovação na indústria de defesa nacional, que sugere o favorecimento da indústria bélica.

Por fim, o artigo 28 define que a União, de modo a fomentar a inovação na empresa, fornecerá a concessão de incentivos fiscais para os objetivos estabelecidos nessa lei.

Logo, a política de inovação tecnológica, do governo Lula, em nada difere das políticas efetivadas no governo FHC e acabam por priorizar a adoção e não a criação de novas tecnologias de produto ou processo. Para Lima:

a inovação tecnológica é concebida como a capacidade de absorção/adaptação de tecnologias, pois não se trata de uma política de estímulo à produção de ciência e tecnologia, mas de compra e adaptação de pacotes tecnológicos, utilizando uma lógica absolutamente adequada às políticas de abertura comercial e estímulo à entrada de capital internacional (LIMA, 2007, p. 175).

Portanto, a lei de Inovação tecnológica, mediante o aprofundamento da diluição das fronteiras entre o público e o privado, deve ser compreendida a partir da lei que dispõe da Parceria Público/Privada (PPP), que prevê a aplicação de fundos federais em projetos de “interesse comum”, de forma a promover a incorporação de tecnologias pelas empresas.

A Parceria Público/Privada (PPP) foi regulamentada pela lei nº 11.079, promulgada em 30 de dezembro, de 2004, e “instituiu normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”.

A lei de PPP foi criada a partir do discurso da falta de recursos públicos para o investimento em obras públicas urgentes, que demandam grandes investimentos e cujo retorno financeiro é considerado mínimo. As PPPs “foram pensadas para fazer os investimentos que o setor público deixou de realizar porque tem que gerar o superávit primário exigido na manutenção da sustentabilidade da dívida que o mercado requer” (LOPREATO, 2005, p.9), ou seja, foram estruturadas com a finalidade de buscar investimento privado, para o financiamento de obras públicas.

Nesse contexto, a principal função da PPP pode ser entendida a partir das palavras de Luís Fernando Santos Reis, presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada (SINICON):

(...) a falência do Estado como investidor levou à adoção de um novo modelo a partir dos anos 1980 e 1990, calcado na adoção das privatizações e concessões como solução para todos os problemas. A transição para esse modelo, porém, foi mal resolvida. Em algum momento do processo, esqueceram que a iniciativa privada, pronta a participar do processo de concessões e privatizações, vive de resultados. Evidenciou-se, então, o descompasso entre a função social que alguns segmentos de infraestrutura devem ter e a contrapartida financeira que a iniciativa privada precisa receber. É esse hiato que cabe ao Estado preencher: nos casos em que a infraestrutura essencial à população não oferece perspectivas de retorno para motivar investimentos por parte da iniciativa privada, cabe ao Estado – e somente a ele – o papel de provedor das necessidades básicas da população (REIS, 2003, p. 7).

É interessante observar, ainda, que vários Estados<sup>35</sup> já haviam aprovado suas leis de PPP, antes mesmo da aprovação da lei de PPP da União. Segundo Oliveira; Dourado; Veloso; Sousa (2005, p. 331), “as leis estaduais de PPP, aprovadas na

<sup>35</sup> Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Goiás, Rio Grande do Sul.

ausência de marco regulatório federal, adequaram-se às atuais leis de Licitações e Concessões”.

A Lei nº 11.079/2004 está organizada em 30 artigos, dispostos em sete capítulos, a saber: Capítulo I – Disposições preliminares (artigos 1º ao 4º); Capítulo II – Dos contratos de parceria público/privada (artigos 5º ao 7º); Capítulo III- Das garantias (artigos 8º); Capítulo IV – Da sociedade de propósito específico (artigo 9º); Capítulo V – da Licitação (artigos 10 ao 13); Capítulo VI – Disposições aplicáveis à União (artigos 14 ao 22); e Capítulo VII- Disposições finais (artigos 23 ao 30).

O Capítulo I trata das disposições preliminares, ou seja, das finalidades, regras e diretrizes para o estabelecimento das PPPs. É importante que se analise o teor de seus dispositivos.

O artigo 1º, além de trazer a finalidade da lei, determina que esta seja aplicada aos órgãos da administração pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O artigo 2º determina que “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. A modalidade patrocinada refere-se à concessão de serviços públicos ou obras públicas, quando envolver, adicionalmente, a tarifa cobrada dos usuários e a contraprestação pecuniária do parceiro público/privado. A modalidade administrativa, por sua vez, refere-se ao contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (BRASIL, 2004m, §§ 1º e 2º, Art. 2º). O parágrafo 4º, do artigo 2º, ao contrário, veta a celebração de contratos de PPPs nas seguintes condições:

- I- cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- II- cujo período de prestação do serviço seja inferior a cinco anos; ou
- III- que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (BRASIL, 2004m, §4º, Art. 2º).

Por fim, o artigo 4º, último do Capítulo I, estabelece as diretrizes para a contratação de parceria público/privada. Pode-se verificar, desse modo, que a parceria público/privada incentivará o governo:

(...) a transferir ao setor privado a execução de uma parcela importante de suas atribuições constitucionais, na medida em que o objeto da parceria público privada é a prestação e exploração de todo serviço público, portanto não trata apenas de infraestrutura (obras malhas rodoviárias), mas de serviços como saúde e educação (LIMA, 2007, p. 175).

No rol da diluição das fronteiras entre o público e o privado, e como parte constituinte das ações de reformulação da educação superior em curso, tem-se a aprovação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), em 2004.

Faz-se importante destacar que esse programa foi definido como a primeira política de acesso ao ensino superior e precisa ser entendido no bojo do contexto econômico do período. Articulado à nova lógica das finanças públicas, ou seja, na política de incentivos e renúncias fiscais, sensível à inadimplência e às vagas ociosas<sup>36</sup> nas IES privadas e, acompanhado, principalmente, do discurso de justiça social e inclusão das camadas menos favorecidas, o programa surge como mecanismo de criação de novas vagas, no ensino superior, sem nenhum investimento pelo governo federal.<sup>37</sup>

Pode-se verificar que a opção por esse tipo de programa é econômica, pois a principal justificativa para a sua criação encontra-se na existência de grande número de vagas ociosas no sistema privado. Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2004, foram oferecidas 2.320.421 vagas. Desse total, 2.011.929 (86,7%) são do setor privado, e 308.492 (13,3%), do setor público.

Para disputar tais vagas, inscreveram-se 5.053.992 candidatos, o que equivale a 2,2 candidatos por vaga. Das 2.320.421 vagas oferecidas, apenas 1.303.110 foram preenchidas, ficando ociosas o total de 1.017.311, ou seja, 43,8% das vagas oferecidas. Considerando-se apenas a esfera privada, das 2.011.929 vagas oferecidas, na educação superior, ingressaram 1.015.868 estudantes (50,5%), ficando um percentual muito elevado de vagas ociosas, ou seja, 49,5% delas.

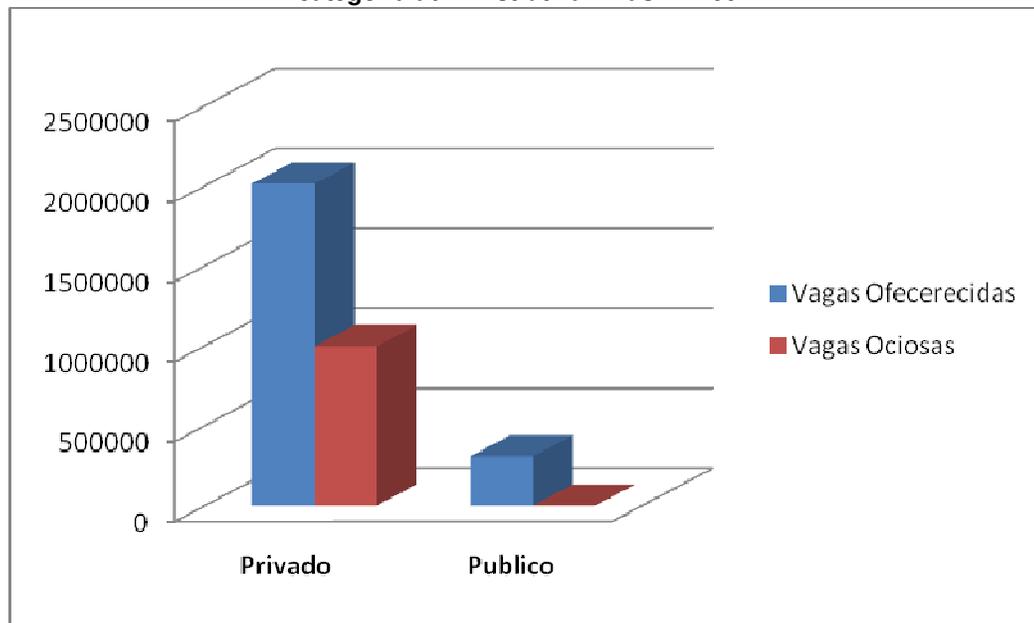
---

<sup>36</sup> A ociosidade de vagas é estimada em 37,5%, segundo Censo da Educação Superior de 2003 (BRASIL, 2003f).

<sup>37</sup> Segundo Almeida (2006, p. 86), “a renúncia fiscal correspondente a R\$ 50 milhões seria muito inferior ao montante para gerar o mesmo número de vagas em IES públicas, estimado em R\$ 350 milhões”.

No setor público, o índice de vagas ociosas é muito pequeno, com menos de 1% no setor público federal, 4,7% no setor público estadual, e 26,4% no setor público municipal. O gráfico abaixo compara o número de vagas oferecidas e ociosas nos setores público e privado:

**Gráfico 7 - Comparação entre o número de vagas oferecidas e ociosas de acordo com a categoria administrativa- Brasil – 2004.**



Fonte: Almeida, 2006, p. 96.

Diante de tal contexto, o governo Lula, apoiado no discurso de justiça social, enviou para o Congresso Nacional, em maio de 2004, o Projeto de Lei (nº 3.582) para a aprovação do “Programa Universidade para Todos (PROUNI)”, seguido do pedido de urgência constitucional. Todavia, devido à necessidade de aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004), indispensável para a formulação da Lei Orçamentária Anual de 2005, o pedido de urgência foi retirado (BRASIL, 2004g).

Mediante esse quadro, o governo Lula, sob o argumento de que seria impraticável aplicar o programa em 2005 se o mesmo não fosse regulamentado naquele ano, fechou acordo com várias IES privadas, e publicou, em 13 de setembro de 2004, a Medida Provisória (MP) nº 213, que instituiu o Programa Universidade para Todos (ALMEIDA, 2006).

A Medida Provisória foi antecedida por uma exposição de motivos, na qual se lê:

(...) toda a atuação política relativa ao marco regulatório do ensino superior foi **orientada de forma a buscar a formação de um amplo consenso, incorporando reivindicações e sugestões de todos os setores envolvidos**. A presente proposta de Medida Provisória reflete, como não poderia deixar de ser, os esforços até aqui envidados para instituir o Prouni (...), a presente Medida Provisória respeita o intenso trabalho realizado pelos parlamentares nesses último meses (BRASIL, 2004g, grifos nossos).

Constantemente, o governo Lula, nos moldes que já acontecia no governo FHC, utilizou-se de mecanismos jurídicos autoritários, que desconsideravam a participação da sociedade civil.

Mais tarde, em 13 de janeiro de 2005, a MP nº 213/2004 é convertida na Lei nº 11.096. Em linhas gerais, o programa tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50 ou 25%), para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais, de formação específica nas IES privadas, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005b, Art. 1º). De forma a definir os critérios do benefício a serem concedidos, os parágrafos do artigo 1º determinam que:

§ 1º a bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 01 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

§ 2º as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 03 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 3º para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.

§ 4º para os efeitos desta Lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas, considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades (BRASIL, 2005b, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, Art. 1º).

As bolsas de estudo seriam destinadas a estudantes que tivessem cursado o Ensino Médio completo em escolas públicas; ou privadas, na condição de bolsista integral; a estudantes portadores de deficiências; e a professores da rede pública,

para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, independentemente da renda per capita (BRASIL, 2005b, Art. 2º).

Em relação ao processo seletivo, a lei estabelece que o estudante deva ser pré-selecionado, pelos resultados e perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), bem como por outros critérios a serem definidos pelo MEC e, posteriormente, por critérios definidos pelas instituições de ensino superior (BRASIL, 2005b, Art. 3º).

Os artigos 5º e 10 estabelecem os parâmetros de adesão das IES privadas ao Prouni, bem como os critérios para o estabelecimento de bolsas. Fica determinado, também, que as instituições deverão assinar termo de adesão, que terá prazo de vigência de dez anos, renovável por igual período, desde que observado o disposto na lei.

Pelo artigo 5º, fica definido que as IES, com ou sem fins lucrativos, não beneficentes deverão oferecer bolsa integral para cada 10,7 estudantes<sup>38</sup> pagantes e matriculados ao final do ano letivo anterior. De forma alternativa, as IES privadas, com ou sem fins lucrativos, não beneficentes poderão oferecer bolsa integral para cada 22 estudantes pagantes e matriculados ao final do ano letivo anterior, desde que ofereçam quantidades de bolsas parciais (50 ou 25%), na proporção necessária, de forma que a soma dos benefícios concedidos, na forma desta lei, atinja o equivalente a 8,5% de sua receita bruta anual (BRASIL, 2005b, § 4º, Art. 5º).

Em relação às IES, que atuam no ensino básico, ou em áreas distintas da educação, o artigo 10 estabelece que essas instituições somente serão consideradas beneficentes, na medida em que oferecerem:

no mínimo, uma bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta lei, para cada nove estudantes pagantes de cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais (BRASIL, 2005b, Art. 10).

---

<sup>38</sup> Pela Medida Provisória nº 213/2004, a proporção era de uma bolsa integral para cada 09 estudantes pagantes e matriculados, ao final do período letivo anterior, ou de forma alternativa, uma bolsa integral para cada 19 estudantes pagantes e matriculados, ao final do ano letivo anterior, desde que fossem oferecidas bolsas parciais (50 ou 25%), na proporção necessária para que fosse atingido o valor de 10% da receita bruta anual. Essa orientação foi mantida exclusivamente para o ano de 2005, situação reafirmada pelo § 5º, artigo 5º da Lei nº 11.096/2005.

O artigo define, ainda, que essas instituições deverão aplicar, anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% da receita bruta proveniente da venda de serviços, das aplicações financeiras, da locação de bens, da venda de bens, não integrantes do ativo imobilizado e das doações particulares.

Por sua vez, o artigo 8º determina que a instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social (BRASIL, 2005b, incisos I, II, III e IV, Art. 8º).

Perante esse quadro, “as instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos, já que ficam isentas, a partir da adesão ao programa, de praticamente todos os tributos que recolham” (ALMEIDA, 2006, p. 98). Essa situação explica o fato das IES sem fins lucrativos quererem se tornar lucrativas. Caso ocorra essa conversão, o artigo 13 decide que tais IES passarão a pagar a quota patronal, para a previdência social, de forma gradual, durante o prazo de cinco anos (20% a cada ano).

Os artigos 7º e 9º tratam, respectivamente, das obrigações e penalidades a serem cumpridas/sofridas em relação ao termo de adesão firmado. O inciso II do artigo 7º define que um percentual de bolsas deverá ser destinado à implantação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou que sejam indígenas ou negros por si mesmos declarados.

O parágrafo 4º, do mesmo artigo, resolve que os cursos com *status* insuficiente, segundo critérios do SINAES, serão desvinculados do Prouni, situação que legitima o SINAES, mais como mecanismo de controle que de avaliação da educação superior no país.

No caso do descumprimento das diretrizes constantes no Termo de Adesão, as IES terão restabelecido o número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente a cada processo seletivo, de acordo com o estabelecido pelo artigo 5º, e, no caso de reincidência, a IES poderá ser desvinculada do programa (BRASIL, 2005b, Art. 9º, incisos I e II).

O artigo 12 explicita que, em decorrência de convenção coletiva ou de acordo trabalhista, as instituições vinculadas ao programa poderão considerar como bolsistas os trabalhadores da própria instituição, ou os dependentes deles, desde que, atendidas as condições socioeconômicas, estabelecidas no artigo 1º, num limite

de até 10% das bolsas Prouni concedidas. O artigo 14 priorizou a distribuição dos recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) às IES que aderirem ao Prouni.

O artigo 17 foi vetado pelo Ministério da Fazenda, pois se tratava de medida sem precedente na legislação tributária, situação que poderia possibilitar a reivindicação de tratamento isonômico por outros setores (BRASIL, 2005d).

Pelo artigo 18, ficou estabelecido que o Poder Executivo fizesse ampla publicidade dos resultados do programa. O artigo 19 define que os termos de adesão, firmados na vigência da Medida Provisória, sejam mantidos pelo prazo especificado no termo. A lei estabelece, ainda, que o Poder Executivo regulamentará os dispositivos dessa lei (BRASIL, 2005b, Art. 20). Por fim, os artigos 21 e 22 referem-se à bolsa “Atleta Nacional”, da Lei nº 10.891, de 09 de julho de 2004.

A primeira constatação possível de extrair-se da análise do texto legal do programa é que sua concepção fere a CF/88, em seu artigo 213, ao permitir que os recursos públicos sejam destinados apenas às instituições que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes em educação.

Dessa forma, nos moldes previstos no texto da lei que cria o Prouni, além de ferir a constituição, ao permitir o repasse de verbas públicas para as IES privadas e com fins lucrativos, o governo deixa de cumprir seu dever constitucional, no que tange à expansão da educação pública e gratuita, pois corrobora para a crescente interpenetração entre as esferas do público e do privado, favorecendo a perpetuação da chamada esfera pública não estatal. Conforme Carvalho (2007, p.986), “o Programa Universidade para Todos surge como excelente oportunidade de *fuga pra frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas”.

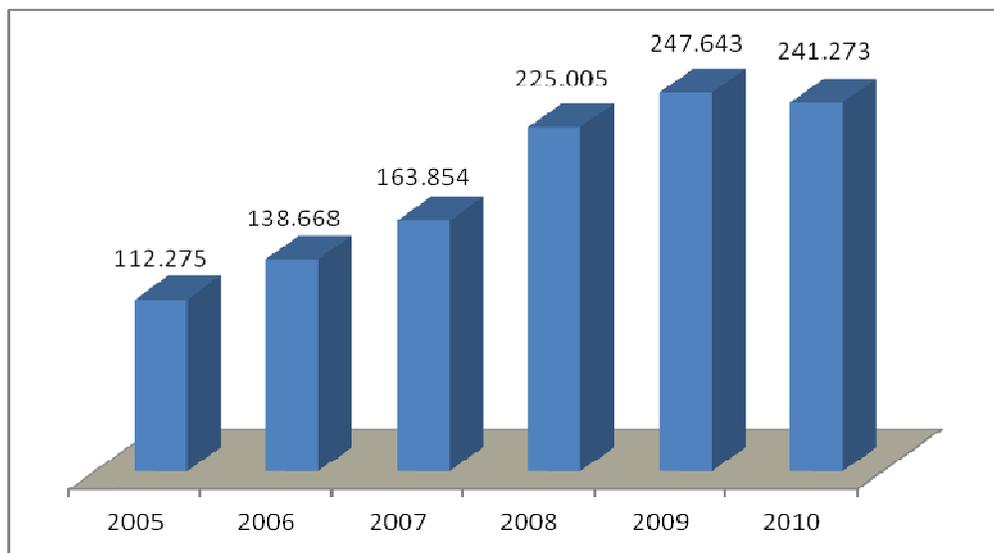
Outra questão importante a ser considerada é que, paralelamente aos debates acerca da implantação do Prouni, o governo Lula aprovou a Lei das Parcerias Público/Privadas, que revela o desejo da superação dos limites entre o público e o privado. “O corolário das Parcerias-Público Privadas na educação seria o Prouni e a Lei de Inovação Tecnológica” (ALMEIDA, 2006, p. 99).

Referente ao valor da renúncia fiscal, Almeida (2006) relata que o impacto fundamental é o da redução da receita tributária. Porém, não há como precisar o valor da renúncia fiscal, uma vez que isto dependerá do nível de adesão e do tipo de instituição que vier a aderir ao programa. Contudo, pode-se prever que o montante será considerável a cada ano.

Moreira (2009, p.124), por sua vez, ao analisar os dados acerca dos gastos governamentais indiretos e de natureza tributária, verificou que a renúncia fiscal decorrente do Prouni, no ano de 2005, chegou a R\$ 106.737.984 para 112.275 bolsas ofertadas e, para o ano de 2006, o valor atingiu R\$ 264.637.566 para 138.688 bolsas ofertadas.

Quanto à oferta de vagas, entre os anos de 2005 e de 2010, 5.126.225 estudantes inscreveram-se nos processos seletivos do Prouni, entretanto, apenas 1.128.718 bolsas de estudo foram ofertadas nesse período, valor muito aquém do número de inscritos, embora, em cinco anos, tenha havido crescimento de, aproximadamente, 115% de bolsas oferecidas, conforme apontam os dados do gráfico abaixo.

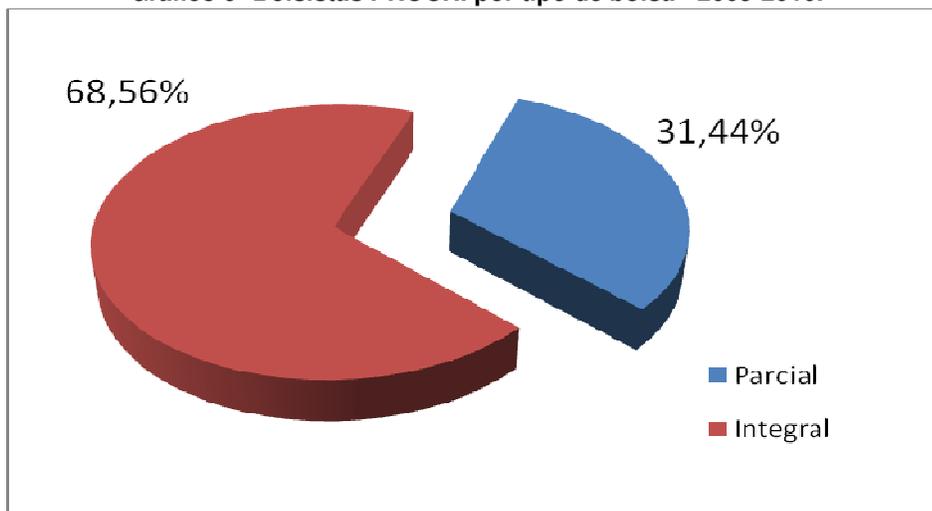
**Gráfico 8- Bolsas PROUNI ofertadas no período de 2005 a 2010**



Fonte: BRASIL, 2010b.

No período de 2005 a 2010, do número total de bolsas ofertadas, 65,56% eram em regime integral, e 31,44% em regime parcial (Gráfico 09).

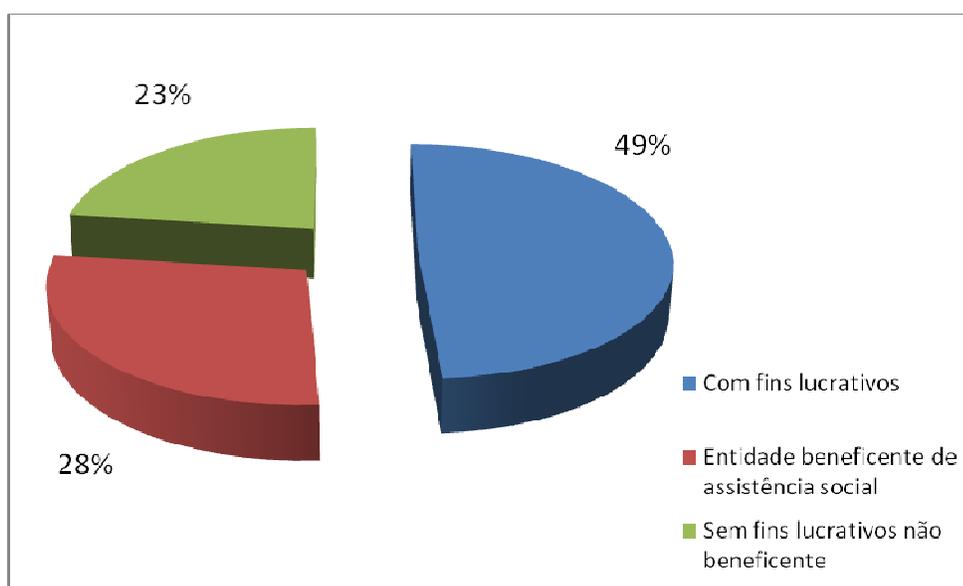
**Gráfico 9- Bolsistas PROUNI por tipo de bolsa - 2005-2010.**



Fonte: BRASIL, 2010b.

Em relação ao número de bolsistas por tipo de instituição, verifica-se que aquelas mais beneficiadas foram as IES, com fins lucrativos, e que computaram, no período de 2005 a 2010, 49% dos estudantes. As instituições beneficentes, de assistência social, computaram 28% e as instituições sem fins lucrativos, não beneficentes, 23% (Gráfico 10).

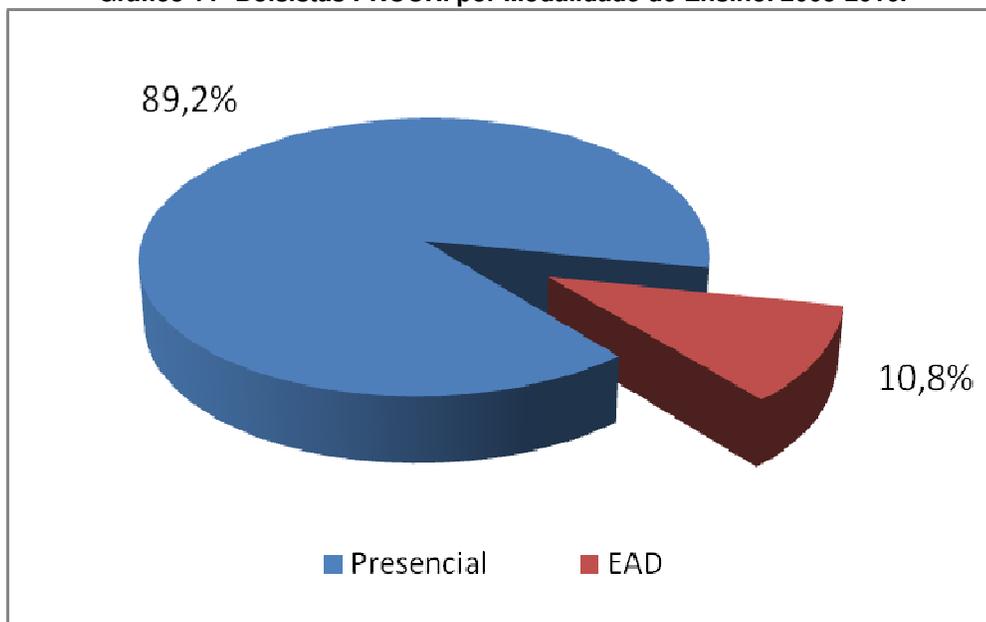
**Gráfico 10- Bolsistas PROUNI por Categoria Administrativa de IES - 2005 a 2010.**



Fonte: BRASIL, 2010b.

Quanto à modalidade de ensino, 89,2% das bolsas de estudo foram concedidas nos cursos presenciais, com apenas 10,8% para o ensino à distância, conforme o Gráfico 11. Essa situação revela que a modalidade de ensino presencial ainda é oferecida majoritariamente nas instituições de ensino superior brasileiras.

**Gráfico 11- Bolsistas PROUNI por Modalidade de Ensino. 2005-2010.**



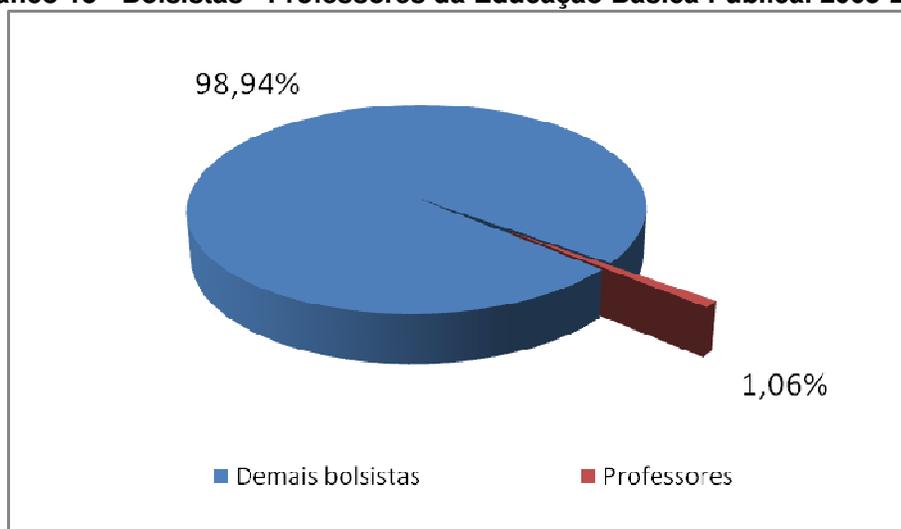
Fonte: BRASIL, 2010b.

De modo a atender ao disposto no inciso II, do artigo 2º, que trata da destinação de bolsa a estudantes portadores de deficiência, o Gráfico 12 mostra que apenas 4.885, ou seja, 0,65% dos estudantes matriculados pertencem a essa categoria.

**Gráfico 12- Bolsistas - Pessoas com deficiência. 2005-2010.**

Fonte: BRASIL, 2010b.

Ao serem consideradas as políticas para a formação de professores, verifica-se que o número de docentes, da educação básica, da rede pública e com bolsa do Prouni é muito baixo, correspondendo, ao final de 2010, a 7.912 bolsas de estudo, o que perfaz apenas 1,06% do total de bolsas do programa (Gráfico 13).

**Gráfico 13 - Bolsistas - Professores da Educação Básica Pública. 2005-2010.**

Fonte: BRASIL, 2010b.

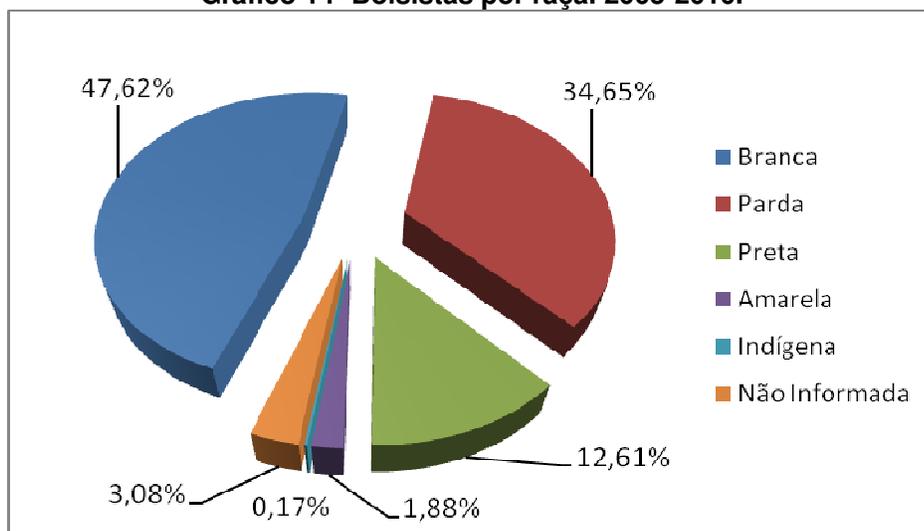
Outro aspecto considerado pelo Prouni era proporcionar a redução de desigualdades da oferta de ensino superior entre as regiões brasileiras. No entanto, após análise dos dados do programa, constata-se que a situação não foi equalizada, já que as Regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas do país, são as mais contempladas em número de bolsas, totalizando 71,19% dos bolsistas, enquanto que as Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte totalizam 28,81% dos bolsistas conforme evidenciam os dados da Tabela 20.

<b>Tabela 20 - Bolsistas PROUNI por região – 2005-2010.</b>		
<b>Região</b>	<b>Número de Bolsistas</b>	<b>%</b>
Sudeste	390.568	52,16
Sul	142.324	19,03
Nordeste	110.509	14,75
Centro-Oeste	67.518	9,01
Norte	37.869	5,05

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do SISPROUNI - BRASIL, 2010b.

Quanto ao número de bolsistas, por turno, verifica-se que a maioria se encontra matriculada no período noturno, com 79,3% das matrículas. O turno matutino detém 18,8%, o integral 3,8% e o vespertino 3,4% (BRASIL, 2010b).

Por fim, a política de ações afirmativas (cotas étnico-raciais) mostra que o número de estudantes incluídos ainda é relativamente baixo, principalmente quando comparado ao número de estudantes bolsistas declarados brancos, o que perfaz o total de 47,62% dos bolsistas (Gráfico 14).

**Gráfico 14- Bolsistas por raça. 2005-2010.**

Fonte: BRASIL, 2010b.

A análise dos dados do Prouni comprova, portanto, que a tão propagada meta de democratização do acesso ao ensino superior continua em aberto, já que a relação entre o número de candidatos inscritos e o número de bolsas concedidas, no período de 2005 a 2010, é muito distante. Verifica-se que o grande beneficiário do programa são as instituições de ensino superior privadas, as quais enfrentavam crescente quadro de inadimplência e elevado número de vagas ociosas.

Outra questão a ser observada, na implantação do programa, é a confusão semântica, estabelecida com o nome “Programa Universidade para Todos”, pois conforme a Tabela 21, constata-se que o grupo majoritário de IES no Brasil são as faculdades e não as universidades. Fica evidente, desse modo, que os estudantes integrados ao programa não vêm tendo acesso ao ensino universitário, e sim, em sua maioria, a cursos superiores, oferecidos por faculdades integradas, faculdades de tecnologias, faculdades, institutos e escolas superiores.

**Tabela 21 - Instituições de Educação Superior, públicas e privadas, segundo a Organização Acadêmica – Brasil – 2002-2008.**

Organização Acadêmica		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Universidade	Pública	78	48,1	79	48,5	83	49,1	90	51,1	92	51,7	96	52,5	97	53
	Privada	84	51,9	84	51,5	86	50,9	86	48,9	86	48,3	87	47,5	86	47
Centro Universitário	Pública	3	3,9	3	3,7	3	2,8	3	2,6	4	3,4	4	3,3	5	4
	Privada	74	96,1	78	96,3	104	97,2	111	97,4	115	96,6	116	96,7	119	96
Faculdade	Pública	114	8,1	125	7,7	138	8	138	7,4	152	7,7	149	7,5	134	6,9
	Privada	1.284	91,9	1.490	92,3	1.599	92	1.737	92,6	1.821	92,3	1.829	92,5	1.811	93,1

Fonte: BRASIL, 2008a.

É importante considerar, também, que, apesar do programa ter aumentado o número de acessos de estudantes ao ensino superior, o mesmo desconsidera outros fatores que interferem na permanência dos alunos.

Em suma, os mecanismos legais presentes no Prouni mantêm e acentuam a reforma da educação superior em curso, uma vez que favorecem a interpenetração entre as fronteiras do público e do privado, levando, conseqüentemente, a um processo contraditório de democratização, pois passa a ser efetivado por meio de parcerias com a esfera privada, o que (des)responsabiliza o Estado de seus deveres constitucionais, quanto ao oferecimento do ensino público.

Em continuidade à política de expansão do acesso ao ensino superior, e diante da preocupação em alcançar a meta estabelecida no PNE/2001, de expansão do acesso a esse nível de ensino para 30% dos jovens entre 18 e 24 anos até o ano de 2011, o ensino a distância foi adotado como uma das principais estratégias de ampliação da educação superior, deixando em segundo plano a abertura de novos cursos de graduação, nas instituições públicas e na modalidade presencial. A opção de oferta do ensino superior, por meio dessa modalidade de ensino, justifica-se, principalmente, por ser considerada uma alternativa mais barata (BANCO MUNDIAL, 2000).

Nesse sentido, em 19 de dezembro, de 2005 foi editado o Decreto nº 5.622, que regulamenta a educação a distância (EAD), no Brasil, e o artigo 80 da LDB 9.394/1996, que trata desta modalidade. Em seu artigo 1º, é apresentado o significado de educação à distância nessa política:

para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação à distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos

processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, 2005c, Art. 1º).

No entanto, é preciso, segundo Fétizon e Minto (2007), distinguir educação e ensino, principalmente na análise de políticas públicas e dispositivos legais. Para os autores:

há uma diferença clara entre *educação* e *ensino*. O conceito de educação é mais abrangente do que o de ensino: a educação é um processo social, que, do ponto de vista mais amplo, representa o instrumental de que o grupo humano dispõe para promover a autoconstrução da humanidade de seus membros; e, do ponto de vista individual, a possibilidade de desenvolver atributos que permitam ao indivíduo construir-se humano (ou construir sua própria humanidade), a partir de seu equipamento pessoal e da ação do grupo (...). Igualmente importante, mas muito menos abrangente do que o conceito de educação (...) quando se fala de ensino, trata-se do meio pelo qual se busca garantir às pessoas, via escolarização formal numa instituição específica – a escola, aquilo que lhes é essencial para construir suas próprias visões de mundo e poder agir de forma consciente, influenciando na história e na cultura da sociedade em que vivem. (...) **Ensino não se confunde com educação, pois o primeiro é apenas um dos meios essenciais para se chegar à segunda** (FÉTIZON; MINTO, 2007, p. 2-3, grifo nosso).

Nessa perspectiva, é necessário estar atento às confusões conceituais para bem diferenciá-los, lembrando que a educação está ligada a um processo social, enquanto o ensino pode ser caracterizado como uma forma sistematizada de trabalho em sala de aula. Com isso, para os autores, é imprópria a utilização da expressão “educação a distância” quando, na análise dos textos legais, fica claro que se trata do oferecimento de ensino, sendo mais lícito adotar a expressão “Ensino a distância<sup>39</sup>” (FÉTIZON; MINTO, 2007).

Ainda referente ao artigo 1º, este estabelece que a educação a distância deve ser organizada por meio de metodologia, gestão e avaliação próprias, sendo obrigatórios momentos presenciais para:

I - avaliações de estudantes; II- estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; III- defesa de trabalhos de conclusão de cursos,

---

<sup>39</sup> Assim como Fétizon; Minto (2007, p. 1), será utilizada a sigla ED.a D, quando se referir à Educação a distância e EAD para Ensino a distância. Porém, na análise dos textos legais, será mantida a caracterização original.

quando previstos na legislação pertinente; e IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso (BRASIL, 2005c, Art. 1º, § 1º, incisos I a IV).

Esse parágrafo, e seus respectivos incisos, ao deixar margem para que legislações posteriores o regulamentem, traduzem o modo como as políticas públicas, relativas à educação, vêm sendo implantadas, desde o governo FHC, legislações de caráter simplista e minimalista, que buscam satisfazer o interesse do mercado.

Para a oferta de educação a distância, o artigo 2º determina que esta poderá ser oferecida nos seguintes níveis e modalidades: Educação Básica (desde que em consonância com o disposto no artigo 30, desse mesmo decreto), Educação de Jovens e Adultos (conforme disposto no artigo 37, da Lei nº 9.394/1996), Educação Especial, Educação Profissional, abrangendo os cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior, e Educação Superior, abrangendo os cursos Sequenciais, de Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado.

No que se refere à criação, à oferta, ao desenvolvimento e à organização dos cursos, o artigo 3º determina que os programas de ensino a distância deverão observar a legislação correlata e “ser **projetados** com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial” (BRASIL, 2005c, § 1º, Art. 3º, grifo nosso). A leitura desse parágrafo deixa margem para contestação, já que não afirma de forma incisiva a duração de tais cursos, admitindo precedentes para que futuras regulamentações estabeleçam distinções.

O artigo 4º estabelece que a promoção, a conclusão de estudos e a obtenção de diplomas, pelos estudantes, deverão ser submetidas a processo de avaliação de desempenho, que contará com o cumprimento das atividades programadas e com a realização de exames presenciais.

Em regime de colaboração e de integração com os sistemas de ensino, o MEC deverá padronizar as normas e os procedimentos para os atos de credenciamento, credenciamento, autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos e /ou programas a distância (BRASIL, 2005c, Art. 7º).

Nesse contexto, o artigo 8º institui que os sistemas de ensino organizarão e manterão sistemas de informações, disponíveis à sociedade, com os dados de

credenciamento e de renovação de credenciamento institucional, autorização e renovação de autorização de cursos ou programas à distância, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos ou programas à distância e os resultados dos processos de supervisão e de avaliação. Por sua vez, o MEC ficará incumbido de disponibilizar os dados nacionais referentes ao ensino a distância. No entanto, como afirmou Fétizon e Minto (2007, p. 8), esses artigos pecam “por sua excessiva generalidade”.

Quanto ao credenciamento de instituições para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância, o Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro, de 2007, foi editado com o intuito de regulamentar o disposto no Capítulo II (Arts. 9º ao 17), do Decreto nº 5.622/2005. Assim, analisaremos tais artigos, levando-se em consideração as alterações e/ou inclusões instituídas por esse novo decreto.

O artigo 9º dispõe que as instituições públicas e privadas, de pesquisa científica e tecnológica, de comprovada excelência e de relevante produção em pesquisa, poderão requerer o credenciamento para oferta de cursos de Especialização, de Mestrado, de Doutorado e de Educação Profissional Tecnológica de Pós- Graduação para a oferta de cursos a distância.

O artigo 10, do Decreto nº 5.622/2005, e seus parágrafos (1º ao 7º), incluídos pelo Decreto nº 6.303/2007, estabelecem diversos procedimentos para os atos de credenciamento das instituições, para a oferta de cursos e programas à distância para a educação superior.

Os artigos 14, 15, 16 e 17 tratam, respectivamente, da validade do credenciamento, que fica condicionado ao ciclo avaliativo; dos pedidos de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimentos de cursos superiores à distância; do sistema de avaliação de educação superior aplicar-se, integralmente, à educação superior à distância; e das ações a serem tomadas quando identificadas deficiências, irregularidades ou descumprimento das condições originalmente estabelecidas para a educação superior. Esses artigos fazem referência à Lei do SINAES (nº 10.861/2004) e ao Decreto nº 5.773/2006 para a regulamentação do processo avaliatório.

O Capítulo IV trata da oferta de cursos superiores nessa modalidade, designando que as instituições com prerrogativa de autonomia universitária, credenciadas para a oferta de educação a distância poderão criar e extinguir cursos ou programas, bem como definir o número de vagas (BRASIL, 2005c, Art. 20). As

instituições, sem prerrogativa de autonomia universitária, por sua vez, deverão solicitar, junto ao órgão competente autorização para a abertura de cursos e programas, nessa modalidade de ensino, ocasião em que serão definidos os números de vagas (BRASIL, 2005c, Art. 21).

O capítulo V trata da oferta de cursos e de programas de pós-graduação à distância. O artigo 24 exige que os cursos de especialização à distância devam respeitar, além das normas dispostas nesse decreto, os demais dispositivos da legislação e da normatização desse nível, quanto: “I- à titulação do corpo docente; II- aos exames presenciais; e III- à apresentação presencial de trabalho de conclusão de curso ou de monografia”.

Entretanto, como se sabe, existem diversas instituições que não cumprem tais regulamentações, bem como realizam modificações na forma de apresentação do trabalho de conclusão de curso (TCC), de maneira a ganhar mais adeptos a essa modalidade de ensino. Um exemplo de tal situação é o caso em que instituições que ofereçam especialização à distância permitem a apresentação da monografia ou TCC por meio de videoconferências.

O artigo 25, integrante desse capítulo, por sua vez, legisla acerca dos cursos e programas de mestrado e de doutorado à distância, estabelecendo que os atos de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento estarão sujeitos às exigências previstas na legislação específica, bem como caberá a CAPES editar as normas complementares a esse decreto, para a pós-graduação *Stricto Sensu* (BRASIL, 2005c, § 2º, Art. 25). Esse artigo caracteriza-se por ampla generalidade, deixando margem para que futuras normatizações regulem a oferta de cursos de pós-graduação à distância, nas modalidades *Stricto Sensu*, situação que poderá, mais uma vez, agravar as relações promíscuas entre educação e mercado.

Por fim, o Capítulo IV- Das disposições finais -, composto por 12 artigos (26 ao 37), trata de questões referentes ao ensino a distância, na educação básica, dos diplomas a serem emitidos e da possibilidade da efetivação de parcerias e celebração de convênios e/ou similares, para a oferta de cursos e programas à distância, em bases territoriais múltiplas.

Como observado por Fétizon e Minto:

a legislação sobre educação à distância é, no mínimo, genérica, ostentando características inaceitáveis em textos dessa natureza, sobretudo pela possibilidade, ainda que eventual, de evocar leituras diversas e

contraditórias, o que deve ser evitado a todo custo. (...), descuida-se das questões de cunho propriamente educacional - aliás, raramente mencionadas, a não ser enquanto dogmas assumidos. Mas, o que é ainda mais preocupante (...), é a abertura indiscriminada para o EAD ser utilizado em todos os níveis da educação formal, sem que o país disponha de acúmulo consistente de conhecimentos sobre o tema (FÉTIZON; MINTO, 2007, p. 11).

Ademais, é evidente que a propalada ampliação da oferta de educação superior encontrará, nessa modalidade de ensino, a possibilidade de expansão, sem que precise ocorrer a abertura de novos cursos presenciais, nas instituições públicas, e necessitar dos recursos correspondentes.

Em continuidade às políticas de expansão da educação superior, em 08 de junho de 2006, o Presidente, Lula, e o Ministro da Educação, Fernando Haddad, assinam o Decreto nº 5.800, que dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

De acordo com a legislação, acerca da EAD, o sistema UAB tem como finalidade expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país na modalidade de educação a distância, sendo objetivos do sistema UAB:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades da oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior à distância;
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação à distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006b, Art. 1º, incisos I a VII).

Apesar de o decreto prever a articulação com polos de apoio presencial com infraestrutura e recursos humanos adequados (BRASIL, 2006b, Art. 2º), é preciso atentar-se para o fato de que o sistema UAB não se constitui em nova universidade, que contemple o ensino, a pesquisa e a extensão, mas sim, configura-se como

instituição virtual, criada com o objetivo de promover a expansão da educação superior pública, por meio da modalidade de educação a distância.

Os artigos 3º e 4º estabelecem, respectivamente, que o MEC deverá firmar convênios com as IES públicas, credenciadas de acordo com o Decreto nº 5.622/2005, para o oferecimento de cursos e de programas de educação superior à distância, no sistema UAB, bem como firmar acordos de cooperação técnica ou convênios com entes federativos, interessados em manter os polos dos encontros presenciais.

Os requisitos, as condições de participação e os critérios de seleção para o sistema UAB serão definidos, mediante a publicação de edital pelo MEC, situação que corrobora para o caráter flexível e minimalista da legislação educacional, aprovada nos últimos anos (BRASIL, 2006b, Art. 5º).

As despesas do sistema UAB serão provenientes das dotações orçamentárias, destinadas anualmente ao MEC e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), devendo o governo compatibilizar a seleção de cursos e de programas de acordo com o orçamento disponível (BRASIL, 2006b, Art. 6º).

Finalmente, o artigo 7º institui que caberá ao MEC a coordenação, a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do sistema UAB.

Em relação aos dados estatísticos, verifica-se que a disponibilidade sobre instituições, polos, cursos e alunos são escassas, não sendo possível verificar a abrangência e o crescimento do sistema UAB no país. No Portal UAB, no *link* “Estatísticas” (O que você deseja consultar na UAB?) estão disponíveis alguns dados sobre o sistema, apesar de eles não estarem separado por ano, situação que prejudica a análise acerca da evolução do atendimento, do número de IES que aderiram ao programa, do crescimento do número de polos, etc. Informações mais completas referentes às estatísticas do ensino a distância encontram-se no Censo da Educação Superior (2008), que será analisado adiante.

Quanto às estatísticas específicas do sistema UAB, verificou-se que existiam 92 instituições credenciadas ao programa, sendo 73 universidades, 04 Fundações e 15 Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET). No total, 65 instituições pertenciam à esfera federal e 27, à esfera estadual (BRASIL, 2009c).

Essas instituições estão distribuídas entre as cinco regiões brasileiras, sendo 09, na região centro-oeste; 31, na região nordeste; 12, na região norte; 27, na região sudeste; e 13, na região sul. Quanto ao número de polos, verifica-se o total de 584, sendo 83, na região norte; 192, na região nordeste; 46, na região centro-oeste; 108, na região sul; e 155, na região sudeste.

Outro dado, que pode ser encontrado, refere-se aos cursos oferecidos pelo sistema UAB. No total, encontram-se 929 cursos, sendo oferecidos nos 584 polos, entretanto, estes se repetem, isto é, são oferecidos em diversos polos, o que significa que existem, na realidade, 216 cursos oferecidos pelo programa. Do número total de cursos oferecidos pelos polos, 697 são destinados à formação de professores, contra apenas 232 que não são reservados a essa finalidade (BRASIL, 2009c).

Na busca por modalidade, verifica-se a existência de 17 cursos de extensão, 02 sequenciais, 52 de licenciatura, 08 de bacharelado, 14 de tecnologia, 90 de especialização, 26 de aperfeiçoamento e 07 de formação pedagógica. Ainda não existem cursos de mestrado e doutorado sendo oferecidos através do sistema UAB (BRASIL, 2009c).

Por meio desses dados, verifica-se que a prioridade desse programa é a formação de professores, já que o oferecimento de cursos de licenciatura e o número de cursos destinados à formação docente são elevados em comparação com outras modalidades.

Por sua vez, em consulta ao Censo da Educação Superior, encontram-se apenas os dados referentes aos cursos de graduação, na modalidade à distância. Porém, é importante destacar que os dados apresentados pelo censo abarcam IES públicas e privadas, e que não se distinguem os dados concernentes à UAB.

Dessa forma, em 2008, 115 instituições ofereceram cursos na modalidade de ensino a distância, o que totaliza 18 IES a mais, em relação às registradas no ano anterior, registrando o crescimento de 18,6% no último ano (Tabela 22).

Ano	IES	% ▲	Cursos	% ▲	Vagas	% ▲	Inscritos	% ▲
2002	25	-	46	-	24.389	-	29.702	-
2003	37	48,0	52	13,0	24.025	-1,5	21.873	-26,4
2004	45	21,6	107	105,8	113.079	370,7	50.706	131,8
2005	61	35,6	189	76,6	423.411	274,4	233.626	360,7
2006	77	26,2	349	84,7	813.550	92,1	430.229	84,2
2007	97	26,0	408	16,9	1.541.070	89,4	537.959	25,0
2008	115	18,6	647	58,6	1.699.489	10,3	708.784	31,8

Fonte: BRASIL, 2008a.

A análise da tabela 22 mostra também que o número de cursos aumentou de maneira considerável, atingindo 647 cursos, 239 a mais, em comparação ao ano de 2007, o que representa o aumento de 58,6% no período. O número de vagas, também, aumentou aproximadamente 10,3%, ou seja, 158.419 vagas a mais, o que totaliza 1.699.489 vagas.

Outro aspecto interessante nessa tabela é a relação entre inscritos e vagas, enquanto, em 2007, foram registrados 0,35 candidatos para cada vaga, no ano seguinte, essa relação atingiu 0,41.

Quanto ao número de ingressantes, a tabela 23 evidencia o aumento de 42,2% em 2008, com 430.259. Já o número de matrículas cresceu demasiadamente, chegando a 727.961 matrículas, quase o dobro, em relação ao ano de 2007.

Por meio da tabela 23, verifica-se, também, que o número de concluintes apresentou considerável crescimento, com aumento de 135%, no último ano, sendo 70.068 concluintes.

Ano	Ingressos	% ▲	Matrículas	% ▲	Concluintes	% ▲
2002	20.685	-	40.714	-	1.712	-
2003	14.233	-31,2	49.911	22,6	4.005	133,9
2004	25.006	75,7	59.611	19,4	6.746	68,4
2005	127.014	407,9	114.642	92,3	12.626	87,2
2006	212.246	67,1	207.206	80,7	25.804	104,4
2007	302.525	42,5	369.766	78,5	29.812	15,5
2008	430.259	42,2	727.961	96,9	70.068	135,0

Fonte: BRASIL, 2008a.

Enfim, a análise da legislação sobre o ensino a distância, bem como de seus dados estatísticos (apesar de escassos e genéricos), mostram a primazia dessa modalidade, nas políticas de expansão da educação superior efetivadas no governo Lula, o que legitima a criação de um mercado educacional e restaura as concepções da teoria do capital humano, promovendo, mais uma vez, a consolidação juntamente com os demais dispositivos instaurados (PPP, Lei de Inovação Tecnológica, Fundações, PROUNI), a interpenetração entre as fronteiras do público e do privado.

Mais uma vez, ao se utilizar de medidas legais centralizadoras, sem debate com o parlamento e a sociedade civil, o governo Lula antecipa novamente a chamada “Reforma Universitária” e, em 24 de abril de 2007, aprova os Decretos nº 6.095, que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) e nº 6.096, que instituiu o Programa de Apoio de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Além desses decretos, foram editadas duas Portarias Interministeriais, nº 22/2007 e nº 224/2007, que criam e consolidam o banco de professores equivalentes nas universidades federais.

Tais ações estão vinculadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), programa lançado em abril do mesmo ano, caracterizado como plano executivo, que traz como finalidade unir a educação ao desenvolvimento. Plano este composto por mais de quarenta programas, organizado em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Em relação à educação superior, ao aprovar, de maneira arbitrária os decretos e as portarias, o plano desconsidera, mais uma vez, os caminhos por uma reforma universitária mais democrática, dando continuidade a um movimento de reforma homeopática, com a aprovação de diversos instrumentos jurídicos normativos em curso desde o governo FHC.

No documento *O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, princípios e programas* (BRASIL, 2007a), no item *Educação Superior*, são apresentados os seguintes princípios, como justificativa para as ações editadas:

- i) expansão da oferta de vagas, dado serem inaceitáveis que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional;
- ii) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade;
- iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente

de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica;  
iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País;  
v) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação (BRASIL, 2007a, p. 25).

Porém, apesar do programa e das ações ligadas à educação superior trazerem um conceito de desenvolvimento em sua nomenclatura, para o ANDES-SN, “o PDE simplesmente desmonta a universidade baseada na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, com a aprovação desses decretos e portarias (ANDES-SN, 2007c, p. 7).

Dessa forma, ao utilizar como bandeira a democratização do acesso ao ensino superior, o governo Lula opta por caminhos divergentes às promessas políticas, efetivadas em sua propaganda eleitoral. Este passa a se utilizar de mecanismos que favorecem a esfera privada, com a criação do Prouni, por exemplo, como analisado e, na esfera pública, propõe “ensino pobre para os pobres” (ANDES-SN, 2007c, p. 10), enfatizando a formação aligeirada e estritamente ligada às necessidades do mercado de trabalho, ou seja, o privado mercantil.

As ações consubstanciadas por esse programa acabam por promover a desestruturação da universidade pública, já que:

no atual estágio mundial do capitalismo, a educação é um espaço novo de valorização do capital excedente de outros setores. Em função disso, são implementadas ações que aceleram a privatização de setores como a educação, como já aconteceu com a Saúde e vem acontecendo com a Previdência (ANDES-SN, 2007c, p. 9).

O primeiro decreto editado, o nº 6.095, de 24 de abril, de 2007, estabeleceu diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para criar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, (IFET) no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.

Esse decreto, em consonância com as medidas implantadas pelo governo, no campo da educação tecnológica, caracteriza-se como alternativa em relação ao modelo universitário, trazendo a concepção de uma “universidade” de ensino, cuja prioridade é promover a democratização do acesso a esse nível de ensino,

formando o “cidadão trabalhador para a sociedade do desemprego” (ANDES-SN, 2007b, p. 7).

Nessa perspectiva, ocorre a reformatação das instituições integrantes de Educação Tecnológica da Rede Federal, sendo definido por meio do primeiro parágrafo, do artigo 1º, que essas instituições deverão ser reorganizadas como autarquias de natureza jurídica, detentor de autonomia administrativa, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar.

Para efeito de criação dos IFETs, o parágrafo 2º do artigo 1º e o artigo 2º, definem que a implantação ocorrerá após aprovação de lei específica, na qual cada instituto será considerado como instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampus, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica, nas diferentes modalidades de ensino. Quanto aos dispositivos de regulação, avaliação e supervisão, os IFETs serão equiparados às universidades (BRASIL, 2007b, Art. 9º, §1º).

Mais adiante, o artigo 3º determina que as seguintes instituições poderão formalizar associação voluntária para a formação do IFET: Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), Escolas Técnicas Federais (ETF), Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais. Após a celebração do acordo, essas instituições deverão elaborar projeto de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), observando-se as disposições expressas no artigo 16, da Lei nº 5.773/2006, e nos parágrafos 1º e 2º, do artigo 4º, do Decreto nº 6.095/2007, que cria o IFET.

No caso específico do ensino superior, no plano acadêmico, o projeto de PDI integrado deverá se orientar pelos seguintes objetivos:

- VII- ministrar em nível de educação superior:
  - a) cursos de graduação, compreendendo bacharelados de natureza tecnológica e cursos superiores de tecnologia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
  - b) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas para as diferentes áreas de educação profissional e tecnológica;
  - c) programas de pós-graduação stricto sensu, compreendendo mestrado e doutorado, preferencialmente de natureza profissional, que promovam o aumento da competitividade nacional e o estabelecimento de bases sólidas em ciência e tecnologia, com vistas ao processo de geração e inovação tecnológica;
  - d) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vista à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, de acordo com as

demandas de âmbito local e regional ( BRASIL, 2007b, inciso VII, do § 2º, Art. 4).

Pelo artigo 5º, fica deliberado que o IFET deverá vincular sua autonomia financeira de maneira que 50% de sua dotação orçamentária anual sejam aplicadas nas seguintes atividades:

- I- ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente em cursos e programas integrados ao ensino regular;
- II- ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, as áreas de educação profissional e tecnológica;
- III- ofertar, no âmbito do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores e de educação profissional e técnica de nível médio (BRASIL, 2007b, § 2º, Art. 4º).

O mesmo artigo determina, ainda, que o IFET deverá destinar, também, 20% de sua dotação orçamentária anual à consecução do seguinte objetivo:

cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional (BRASIL, 2007b, alínea “d”, inciso VII, do § 2º, Art. 4º).

Diante desse quadro, fica evidente que os IFETs não gozarão de autonomia de gestão financeira, visto que, pela regulamentação, quem define as prioridades em relação aos cursos oferecidos, a modalidade e os objetivos dos cursos não são a comunidade da referida instituição, mas sim o governo, que predetermina onde deverão ser aplicados 70% de sua dotação orçamentária. É evidente, dessa forma, que a insuficiência da autonomia de gestão financeira pode gerar a ausência de autonomia administrativa, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar, definidas por lei.

Outro ponto nevrálgico é o fato de que a função primordial do IFET será atender às necessidades do mercado de trabalho, já que grande parte de sua dotação orçamentária está destinada à capacitação de mão-de-obra para as áreas

técnicas e tecnológicas, bem como a formação tecnicista de professores, corroborando ainda mais para o redimensionamento entre as esferas do público e do privado, já que se constituiu como instituição financiada com dinheiro público, porém orientada para a adequação dos interesses privados (ANDES-SN, 2007c).

Assim, segundo o ANDES-SN, a constituição dos IFETs “acabarão por esvaziar as faculdades de educação e as licenciaturas das universidades” (ANDES-SN, 2007c, p. 26).

Quanto à administração, o decreto determina que esta seja atribuída ao Reitor, ao Colégio de Diretores e ao Conselho Superior (BRASIL, 2007b, Art. 10). Os reitores e vice-reitores serão nomeados pelo Presidente da República, de acordo com as disposições contidas no parágrafo primeiro, bem como em seus respectivos incisos, do artigo 11:

§ 1º poderão candidatar-se aos cargos de Reitor e Vice-Reitor os docentes pertencentes ao Quadro de Pessoal Ativo Permanente de qualquer dos *campi* que integram o IFET, desde que possuam o mínimo de cinco anos de efetivo exercício na instituição e que atendam a, pelo menos, um dos três seguintes requisitos:

I - possuir o título de doutor;

II - estar posicionado na Classe Especial da Carreira de Magistério de 1º e 2º graus do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; e

III - estar posicionado no nível IV da Classe de Professor Adjunto da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 1987 (BRASIL, 2007b, §1º, Art. 11).

O Colégio de Diretores será composto pelo Reitor, Vice-Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo diretor-geral de cada campus, que integra o instituto, sendo a sua presidência exercida pelo reitor do IFET. Por sua vez, os diretores gerais de cada *campi* serão nomeados pelo próprio Reitor do IFET, após processo de consulta à comunidade do referido campus. Por fim, o Conselho Superior, também presidido pelo Reitor do IFET, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos técnicos administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do MEC e do Colégio de Diretores do IFET e possuirá caráter deliberativo (BRASIL, 2007b, Art. 10).

Fica evidente que a forma de administração centralizada, atribuída aos IFETs, dificultará ainda mais o exercício da autonomia e da promoção de bases democráticas nessas instituições.

Assim, a proposta de criação dos IFETS colabora ainda mais para o processo de desmonte da educação superior brasileira, subordinando os fins da educação ao interesses do mercado, pois, conforme análise efetivada pelo ANDES-SN:

o que se vislumbra na estrutura e forma dos IFETs é mais um modelo alternativo à universidade produtora de conhecimento crítico e inovador (...), a perspectiva é a consolidação de um sistema institucional paralelo (ANDES-SN, 2007b, p. 20).

Por fim, outra ação que integra o PDE é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Entretanto, é preciso considerar que “o histórico do decreto é revelador” (ANDES-SN, 2007b, p. 10), tendo como início as discussões e os debates, acerca do formato do ensino universitário, apoiado no tripé ensino, pesquisa e extensão, em 2006, com a circulação restrita do documento não oficial do MEC: *“Plano Universidade Nova de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras”*.

Logo em seu artigo 1º, o documento apresenta sete objetivos que tem por finalidade a revisão profunda da estrutura acadêmica, dentre eles, destaca-se o intuito de evitar a profissionalização precoce e fechada, com a introdução de ciclos ou níveis de formação, reduzir as taxas de evasão e proporcionar o aumento do número de vagas. Já o artigo 2º detalha, em nove itens, as diretrizes que se tornariam mais tarde parte do REUNI, reafirmando a indução a ciclos de ensino e à expansão do ensino superior (ANDES-SN, 2007b).

Apesar das modificações propostas por segmentos como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), o decreto aprovado, como de costume, incorporou apenas “modificações introduzidas no caminho entre MEC e Casa Civil” (ANDES-SN, 2007b, p. 12).

Como principal justificativa ao programa, é apresentada, novamente, a meta instituída pela Lei nº 10.971/2001 (PNE) de estender, até o final da década, o ensino superior a, pelo menos, 30% dos jovens, entre 18 e 24 anos. Com isso, o decreto aprovado institui como objetivo “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007c, Art. 1º).

Para alcançar tais objetivos, o programa apresenta como meta global elevar a taxa de conclusão média dos cursos presenciais de graduação para 90% e aumentar para 18 a relação professor/aluno, nos cursos presenciais de graduação, no prazo de cinco anos, a contar do início de cada plano.

Os objetivos e a meta global do programa traduzem o anseio em promover o redesenho da educação superior brasileira, de maneira que a universidade estruturada no tripé ensino, pesquisa e extensão, com regime de tempo integral e de dedicação exclusiva, seja substituída por universidades de ensino, destinada a oferecer profissionalização que atenda aos requisitos do mercado de trabalho.

Dessa forma, ao invés da universidade pública de pesquisa,

o governo, por meio do PDE, busca implantar, para a maioria desfavorecida da população, uma pseudo-educação de nível superior, que poderia ser caracterizada como um pós-médio ou ensino compensatório decorrente da baixa qualidade da educação básica, reforçando e ampliando o mercado para as instituições privadas que vendem cursos rápidos e baratos. A universidade pública de pesquisa, da qual o país e sua população precisam para seu verdadeiro desenvolvimento como nação soberana, será, a partir de tais ações, muito provavelmente, forçada a tentar buscar seus próprios recursos (ANDES-SN, 2007b, p. 9).

Além disso, o decreto, ao estabelecer metas numéricas fechadas, sem os devidos recursos necessários, não conseguirá promover acesso com qualidade aos estudantes que ingressarem nas universidades federais. Para o ANDES-SN (2007c, p. 13) “a expansão apenas inchará as universidades públicas”, a custo, por exemplo, do aumento do número da razão professor/aluno que, historicamente, mantinha-se na relação numérica de até dez alunos por professor. Com a meta, pretende-se atingir dezoito para cada professor. Assim:

aumentar o número de alunos por professor para 18 é uma maneira irresponsável de praticamente dobrar o número de ingressantes por meio de uma sobrecarga atroz imposta aos docentes de uma consequente diminuição da qualidade do ensino: não há como atender bem ao estudante em classes de 60 a 80 alunos (ANDES-SN, 2007c, p. 14).

Em relação à meta de elevar a 90% a taxa de conclusão média dos cursos presenciais de graduação, verifica-se que existe a grande possibilidade do programa instituir a aprovação automática nas universidades públicas, aos moldes do que

ocorre na educação básica. Isso porque, para que se garanta o aumento da taxa de conclusão, é impossível manter a relação de 18 alunos por professor, previsto no REUNI (ANDES-SN, 2007b; ANDES-SN, 2007c).

Diante disto, constata-se que o interesse do governo é a publicação de estatísticas no cenário mundial, de expansão do acesso ao ensino superior, sem dar garantia de mecanismos que promovam a expansão com qualidade, respeitando-se as características da universidade brasileira, já que:

junto com a ampliação do ingresso, o aumento da taxa medida de conclusão dos cursos de graduação poderá resultar num aumento de quase 200% nas matrículas. Sem o necessário aporte de recursos, num passe de mágica malévola, serão triplicados os estudantes das universidades federais e os dados a serem fornecidos às estatísticas internacionais terão uma melhoria forjada (ANDES-SN, 2007c, p. 16).

Para a reestruturação da universidade pública, são apresentadas as seguintes diretrizes:

- I- redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II- ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III- revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV- diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V- ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil;
- VI- articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007c, Art. 2º).

O exame atento desses incisos mostra a intenção de promover a reorganização da educação superior, revelando mais explicitamente as diretrizes contidas no documento, não oficial, sobre a Universidade Nova (ANDES-SN, 2007b, p. 14). Em relação às diretrizes curriculares, a proposta da Universidade Nova consiste na substituição dos exames vestibulares pelo ENEM e da criação do ensino superior dividido em dois ciclos: um ciclo básico de três anos, responsável pelo fornecimento da formação geral aos estudantes, garantindo-lhes um “bacharelado

interdisciplinar (BI)” e; um ciclo optativo, no qual o estudante optaria pela carreira desejada (ANDES, 2007b).

Nessa perspectiva, “na essência, a mudança pretende oferecer um aligeiramento da formação, sem profissionalização” (ANDES-SN, 2007b, p. 14), situação que remete à organização do ensino de segundo grau no período da ditadura militar, em que existiam dois ramos: um propedêutico e outro profissionalizante.

É evidente que essa organização tem como objetivo satisfazer as expectativas do mercado, corroborando para o entrelaçamento das esferas do público e do privado, uma vez que transforma as universidades públicas em “escolas de 3º grau, subtraída de suas funções sociais de produção e socialização do conhecimento científico, tecnológico e cultural” (ANDES-SN, 2007b, p. 18), para assemelhar-se às prioridades das IES privadas. Verifica-se, desse modo, que, diferentemente do discurso de justiça social, de democratização da universidade pública, tem-se o oferecimento de qualificação aligeirada e flexível, desvinculada do tripé ensino, pesquisa e extensão, adaptada às investidas econômicas.

No que diz respeito à autonomia universitária, o artigo 3º determina que os recursos financeiros destinados ao REUNI serão reservados mediante a apresentação dos planos de reestruturação, desde que atentem para as seguintes finalidades:

- I- construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa;
- II- compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos;
- III- despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação (BRASIL, 2007c, Art. 3º, incisos I, II e III).

Mais uma vez, em texto legal, verifica-se a presença de princípios que ferem o proclamado princípio de autonomia universitária, promulgado pela CF/88, e presente no discurso governamental, pois:

numa situação de coerção e, por vezes cooptação, os dirigentes universitários são levados a se comprometerem, a toque de caixa, com um vasto programa de reestruturação (...) submetendo a universidade, por cinco anos, a um controle tecnocrático que obedecerá à lógica do acompanhamento de metas quantitativas (ANDES-SN, 2007c, p. 20).

Outro agravante em relação ao princípio da autonomia é o disposto no artigo 6º, pois vincula os recursos financeiros adicionais ao cumprimento das etapas propostas no plano de reestruturação.

Por fim, o decreto determina que os planos de reestruturação das universidades deverão conter as estratégias e as referidas etapas para que sejam alcançados os objetivos expressos no artigo 1º (BRASIL, 2007c, Art. 4º). Ainda fica definido que o ingresso ao programa será “voluntário”, via plano de reestruturação e de estimativa de recursos adicionais, necessários ao cumprimento das metas fixadas, na forma prevista pelo artigo 3º. (BRASIL, 2007c, Art. 5º).

Em 2009, foi publicado o relatório do primeiro ano do REUNI (2008) que, de maneira geral, como previsto pelo ANDES-SN, buscou:

“maquiar estatísticas” do programa, já que gerou “estatísticas positivas” compensando a falta de investimentos nas instituições de ensino superior, com a precarização do trabalho docente, tornando o ensino universitário cada vez mais superficial (ANDES-SN, 2007c, p.11).

O relatório informa que, das 54 universidades federais existentes ao final de 2008, 53 aderiram ao programa em duas chamadas. A primeira chamada, com previsão de implantação para o primeiro semestre de 2008, foi realizada em 29 de outubro de 2007 e contou com a adesão de 42 universidades<sup>40</sup>. A segunda

---

<sup>40</sup> Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFMT), Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal Rural do Semi Árido (UFERSA), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ), Universidade do Rio Grande (FURG), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), Universidade Federal Fluminense (UFF). (BRASIL, 2009a, p. 4-5).

chamada, com implantação para o segundo semestre de 2008, foi realizada em 17 de dezembro de 2007 e contou com a adesão de 11 universidades federais.<sup>41</sup>

Diferente do postulado pelo documento, a adesão da totalidade das universidades não pode ser justificado pelo interesse no programa e sim, pela coerção e forma autoritária do governo federal diante das universidades federais.

Para a oferta de vagas, nos cursos de graduação, a tabela 24 apresenta o seu acompanhamento. Como a própria tabela apresenta, apesar da meta ter sido superada quanto ao número de vagas a serem oferecidas, houve a redução de 622 vagas no período noturno, situação que não cumpre o previsto no inciso I, do artigo 2º, de prioridade de oferecimento no ensino noturno, bem como se torna medida não democrática, visto que muitos estudantes trabalham durante o dia.

IFES	Projetadas			Executadas			Diferenças		
	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
<b>Total</b>	108.553	38.209	<b>146.762</b>	109.690	37.587	<b>147.277</b>	1.137	-622	<b>515</b>

Fonte: Brasil, 2009a.

Em relação ao número de cursos, verifica-se a mesma tendência na oferta de vagas. Em 2007, o número de cursos de graduação presencial totalizava 2.326. Os projetos institucionais pactuaram o aumento para 2.552, o que resultou no incremento de 9,7%. Apesar de a meta ter atingido aproximadamente 98%, ocorreu a diminuição no número de cursos oferecidos no período noturno (Tabela 25).

Projetadas			Executadas			Diferenças		
Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
1.827	725	<b>2.552</b>	1.814	692	<b>2.506</b>	-13	-33	<b>-46</b>

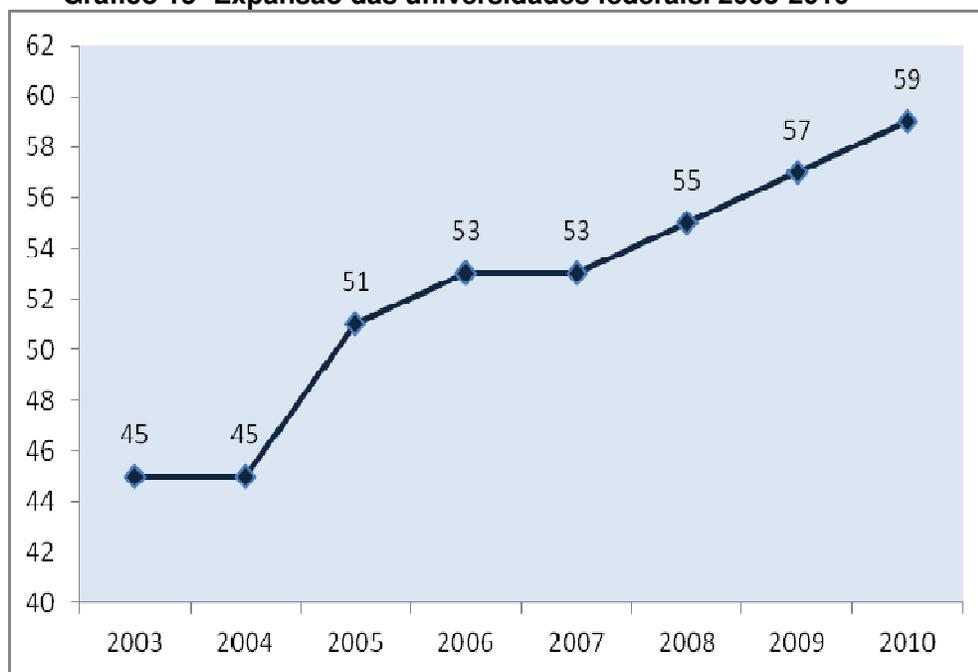
Fonte: Brasil, 2009a.

<sup>41</sup> Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). (BRASIL, 2009a, p. 5).

Quanto à expansão do número de campi e municípios atendidos, constata-se que o REUNI, apesar das inúmeras críticas, possibilitou a interiorização das instituições federais de educação superior. Em conjunto com o Programa de Expansão (2003-2008), desde 2003, foram criados 104 novos campi, totalizando 235 municípios brasileiros atendidos. A previsão é que, nos próximos anos, 27 novos campi sejam criados (Tabela 26; Gráfico 15).

<b>Tabela 26 - Campi e Municípios atendidos.</b>	
<b>TOTALIZAÇÃO DE CAMPI</b>	
Número de Campi Sede	59
Número de Campi Não-Sede	171
<b>Total de campi</b>	<b>230</b>
Número de Unidades na Sede	35
Número de Unidades Fora de Sede	17
<b>Total de unidades</b>	<b>52</b>
<b>Total (campi+unidades)</b>	<b>282</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS</b>	
Municípios atendidos por um campus	218
Municípios atendidos por mais de um campus	06
Municípios atendidos somente por unidade (exceções)	11
<b>Número de Municípios</b>	<b>235</b>
<b>Existência</b>	
Novo	104
Pré-existente	151
Previsto	27
<b>Total</b>	<b>282</b>

Fonte: Brasil, 2009a.

**Gráfico 15- Expansão das universidades federais. 2003-2010**

Fonte: Brasil, 2009a.

Sob a justificativa do discurso da qualidade na expansão de vagas no ensino superior, o relatório do REUNI informa que o programa atua em outras cinco dimensões: reestruturação acadêmico-curricular; inovação tecnológica; mobilidade intra e interinstitucional; compromisso social das universidades; e articulação entre graduação, pós-graduação e os demais níveis educacionais. Mediante isto, diz-se que, das 53 universidades federais, que aderiam ao REUNI, 26 apresentaram projetos com componentes de inovação abaixo descritos:

- formação em ciclos (geral, intermediário, profissional ou de pós-graduação);
- formação básica comum (ciclo básico ou por grandes áreas);
- formação básica em uma ou mais das Grandes Áreas: Saúde, Humanidades, Engenharias e Licenciaturas;
- bacharelados Interdisciplinares em uma ou mais das Grandes Áreas: Ciências, Ciências Exatas, Ciência e Tecnologia, Artes, Humanidades e Saúde;
- bacharelados com dois ou mais itinerários formativos (BRASIL, 2009a, p. 13).

A reestruturação acadêmica e sua inovação, previstas nessas diretrizes vão de encontro aos ciclos de debates e de discussões promovidos nos dois primeiros

anos do primeiro mandato do governo Lula, tratando da ressignificação das funções da universidade, de forma que esta possa acompanhar as transformações ocorridas nas últimas décadas e ajustar-se às demandas do mercado. Porém, além de aprofundar os rumos das políticas em curso desde o governo FHC, tem-se a continuação da promoção da reforma, de maneira descontinuada, com a aprovação de medidas esparsas, ao longo de seu governo, deixando de lado a ideia da necessidade do Projeto de Reforma Universitária.

Quanto à relação aluno/professor (RAP), o relatório apresenta que as medidas entre as relações das universidades foram de 17,8, situação que aponta para o cumprimento da meta, porém à custa da desqualificação do ensino e do trabalho docente.

Aliado a esta meta e sob a justificativa de aumentar o número de professores, sem o aumento nos gastos, tem-se a edição da Portaria Interministerial nº 22, de 30 de abril, de 2007, que instituiu o banco de professores equivalentes<sup>42</sup>. Este é anunciado na portaria como instrumento de gestão administrativa de pessoal, no qual as universidades poderão ter autonomia, desde que respeitados os limites do banco de professores equivalentes e se realize concurso público para contratação de professores substitutos (BRASIL, 2007d, Art. 1º; Art. 4º).

A partir do exposto, a portaria atribuiu um fator diferenciado para cada tipo de docente, seguindo critérios de sua condição de trabalho e definindo como referência de cálculo o Professor Adjunto, nível I, no regime de trabalho de quarenta horas semanais. (BRASIL, 2007d, § 1º, Art. 2º). Dessa forma:

§ 2º os docentes efetivos em regime de dedicação exclusiva ou em regime de 20 horas semanais serão computados multiplicando-se a quantidade de professores pelo fator 1,55, no primeiro caso, e 0,5, no segundo, tendo em vista o disposto no art. 7º, Parágrafo único, da Lei no 11.344, de 8 de setembro de 2006.

§ 3º os docentes substitutos serão computados proporcionalmente aos fatores indicados no § 2º, multiplicando-se os docentes substitutos em regime de 20 horas por 0,4 e aqueles em 40 horas, por 0,8 (BRASIL, 2007d, Art. 2º).

Verifica-se, desse modo, que 4 professores substitutos, com 20 horas, e 03 professores efetivos, em regime de 20 horas, equivalem a 1 professor Adjunto, de nível I, em regime de trabalho de quarenta horas semanais e com dedicação

---

<sup>42</sup> Esta ação constituiu-se como parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

exclusiva<sup>43</sup>. Nessa lógica, devido às metas de expansão elencadas no Decreto nº 6.096/2007, bem como a restrição orçamentária consignadas ao MEC,

a dinâmica de contratação de professores nas universidades pautando-se pelo banco de professores equivalentes, e forçando um aumento de produtividade em detrimento da qualidade, vai necessariamente resultar na precarização das condições docentes (ANDES-SN, 2007b, p. 16).

Mais tarde, em 24 de julho de 2007, foi editada a Portaria Interministerial nº 224, que pretendeu corrigir a distorção entre professores substitutos contratados e professor com dedicação exclusiva, alterando o parágrafo 3º, do artigo 2º, para: “ os docentes substitutos serão computados multiplicando-se a quantidade de professores substitutos pelo fator 1,0”. Para o ANDES-SN (2007c), essa disposição não suprimiu o risco da precarização do trabalho docente, bem como vai contra a legislação em vigor, a qual afirma que professores sem dedicação exclusiva e em regime de 40 horas semanais deveriam ser contratados em casos extraordinários.

É importante lembrar, ainda, que o professor substituto não pode assumir cargos administrativos, desenvolver e/ou orientar pesquisas e projetos inerentes à sua área de atuação, o que leva, além da precarização do trabalho docente, à crescente baixa da qualidade no ensino superior público, uma vez que o professor com dedicação exclusiva não conseguirá desenvolver todas as suas tarefas de modo eficaz.

É evidente, desse modo, que o banco de professores equivalentes é uma medida complementar a lógica, de expansão determinada, pelo REUNI e, como as demais ações analisadas, visa a instaurar a lógica produtivista e empresarial, na educação superior, apoiadas nas estratégias de diminuição dos recursos orçamentários e da privatização, gerando:

- a. precarização do trabalho docente;
- b. precarização dos processos de formação;
- c. aumento das classes a serem atendidas por cada docente, quebra do tripé universitário a favor do ensino;
- d. exigência do cumprimento de metas propostas pelo REUNI, verificadas de perto e amiúde, por meio de parâmetros quantitativos, como condição

---

<sup>43</sup> Com base nesse cálculo, tem-se a seguinte equivalência salarial: a) salário-base de um professor Adjunto I-DE = R\$ 1.209,45; b) salário-base de um professor Efetivo (Dr.) 40hs = R\$ 780,29 e; c) salário-base de um professor Efetivo(Dr.) 20hs = R\$ 390,15 (ANDES-SN, 2007b; ANDES-SN,2007c).

para recebimento de recursos públicos; refere-se às instituições, e, provavelmente, também aos próprios docentes (ANDES-SN,2007b, p. 15).

A partir das análises dos documentos, legislações e dados concretos sobre a educação superior no governo Lula, fica evidente que essas medidas alteraram profundamente o modelo de ensino superior no país, já que priorizaram a relação íntima com as demandas do mercado. O exame do conjunto de medidas da contrarreforma da educação superior, aprovada nesse governo, demonstra que a lógica adotada guarda íntima relação com a política em curso, desde o primeiro mandato do governo FHC.

Longe de ser política de transição, o arcabouço legal instituído contribuiu para a reestruturação da educação superior, bem como revitalizou os debates acerca da função social da universidade, diluindo as fronteiras do público e do privado.

Assim, a partir das análises efetivadas ao longo do trabalho, o capítulo seguinte buscará apreender o contexto da tramitação do PL, da Reforma Universitária, visando explicitar as tensões que permeiam esse processo, que se arrasta desde 2004, e que não impediu a aprovação de normatizações esparsas para o redesenho da educação superior.

## **CAPÍTULO 4**

### **PROJETO DE LEI DA REFORMA UNIVERSITÁRIA: O PÚBLICO E O PRIVADO EM QUESTÃO**

Sob a luz das dimensões do público e do privado e das reflexões efetivadas ao longo do trabalho, esse capítulo objetivou-se a analisar o processo de tramitação do Projeto de Reforma Universitária, enviado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, explicitando o embate gerado, bem como os rumos tomados, ao longo desse processo, e as tensões que permeiam esse percurso, que vem se arrastando desde 2004.

São apresentadas, ainda, a identificação e a análise do teor das emendas, apostas pelos parlamentares ao PL, do Executivo, no que tange ao público e ao privado, uma vez que verifica-se que muitas das propostas, presentes nessas emendas, foram consolidadas na reforma homeopática da educação superior, efetivada no governo Lula.

Assim se constituíram as etapas deste capítulo: a) a análise da tramitação do PL nº 7.200/2006, de autoria do Poder Executivo; b) a análise das emendas apostas ao PL nº 7.200/2006, identificando seu teor e seus respectivos autores, no que tange ao público/privado; c) a análise dos projetos de lei, gerados pelo legislativo; d) a análise do Substitutivo, enviado ao PL nº 7.200/2006; e e) o exame dos pareceres e das atas das comissões especiais, bem como as atas das sessões plenárias nas quais tramitaram os projetos de reforma universitária.

#### **4.1 Projetos em disputa: tramitação na Câmara dos deputados**

O Ministério da Educação, a partir dos princípios e das diretrizes definidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial, traduzidos no documento *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes* (Documento II), editado no dia 02 de agosto de 2004, divulgou um segundo documento, no dia 06 de dezembro, do mesmo ano, apresentado como a primeira versão do anteprojeto de lei, para a reforma da educação superior. Após cinco meses de discussão, foi divulgada, em maio de 2005, a segunda versão do anteprojeto que, segundo o então Ministro Tarso Genro,

acolheu inúmeras sugestões de aperfeiçoamentos, recebidos nesse período de debates.

Nesse processo de reformulação da educação superior, o governo Lula divulgou mais duas versões do anteprojeto: a terceira, em julho de 2005, e a quarta, em maio de 2006, finalmente apresentada ao Congresso Nacional, sob a forma do Projeto de Lei nº 7.200, do dia 12 de junho de 2006, o qual “estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior, no sistema federal de ensino, alterando as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências”, e que ficou conhecido como Projeto de Lei da Reforma Universitária.

É importante considerar que, desde 2004, encontrava-se em tramitação o PL nº 4.212, de autoria do deputado Átila Lira (PSB/PI). Esse PL foi apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 06 de outubro de 2004 e, no dia 26 de outubro, a Mesa Diretora<sup>44</sup> encaminhou o projeto às Comissões de Educação e Cultura (CEC), bem como à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise e parecer. No prazo regulamentar, não foram oferecidas emendas ao PL.

Diante desse quadro, por ordem de prioridade, e após Requerimento (REQ) nº 4.160, efetuado pelo deputado José Carlos Aleluia (DEM/BA), no dia 11 de julho de 2006, o projeto enviado pelo Executivo e outro PL, o nº 4.221/2004, do deputado João Matos (PMDB/SC), foram apensados ao PL nº 4.212/2004, do deputado Átila Lira (PSB/PI), com regime de urgência.

Recebido pelo Plenário, o PL nº 4.212/2004, em datas diferentes, teve mais quatro outros projetos apensados, a saber: PL nº 4.336/2001, da deputada Luciana Genro (PSOL/RS); PL nº 7.398/2006, proposta original da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e encaminhada pela Comissão de Legislação Participativa<sup>45</sup> (CLP); PL nº 5.175/2009, proposta original

---

<sup>44</sup> A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados é o setor responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa. É composta por presidente, dois vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes. Os membros efetivos não podem fazer parte de Liderança, de Comissão Permanente, Especial ou de Inquérito conforme Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>45</sup> Criada em 2001, tornou-se novo mecanismo para a apresentação de propostas de iniciativa popular. Recebe propostas de associações e órgãos de classe, sindicatos e demais entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. Todas as sugestões apresentadas à

da União Nacional dos Estudantes (UNE) e encaminhada pela Comissão de Legislação Participativa; e o PL nº 5.308/2009, também de autoria do deputado Átila Lira (PSB/PI).

O Projeto de Lei principal - PL nº 4.212/2004, do deputado Átila Lira (PSB/PI), traz em seu texto as sugestões do segmento privado da educação superior, com a estratégia de inserir alterações pontuais na LDB 9.394/1996, modificando-lhe treze artigos. Na ocasião, tal deputado alegou como justificativas do PL:

a) o fato de que a LDB necessitaria de uma revisão à altura, já que se configura como a lei maior da educação e, b) dada à circunstância do atual estágio de desenvolvimento da era do conhecimento, elencando princípios, que tinham por finalidade, “**flexibilizar, simplificar e desburocratizar** as condições de operação das IES privadas” (BRASIL, 2010a, p. 4, grifo nosso).

Em relação aos projetos apensados ao PL nº 4.212/2004(principal), o primeiro projeto apensado, como descrito, foi o PL nº 4.221/2004, do deputado João Matos (PMDB/SC), que “*Estabelece as diretrizes e bases nacionais da educação superior e dá outras providências*”. Tal como o principal, este PL reflete os anseios do setor privado da educação superior, pautando-se nas mesmas diretrizes. Porém, sua apresentação é mais detalhada, sendo composto por 109 artigos, organizados em cinco títulos.

Ao PL nº 4.221/2004, do deputado João Matos (PMDB/SC), foram apensados, por sua vez, mais seis outros Projetos de Lei, a saber:

- PL nº 4.625/2004, do deputado Átila Lira (PSB/PI), que “*Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para inserir normatizações sobre os Centros de Educação Tecnológica, com o intuito de assegurar a expansão da educação técnica e tecnológica no país;*
- PL nº 6.137/2005, do deputado Alex Canziani (PTB/PR), que “*Dispõe sobre o acesso aos cursos de graduação oferecidos pelas Instituições de Ensino*

*Superior*”, mediante a criação de um curso de pré-graduação, com duração de um ano, composto por disciplinas básicas dos cursos de graduação correspondentes;

- PL nº 6.922/2006, da deputada Luciana Genro (PSOL/RS) e co-autores, que *“Regulamenta o Art. 206 e o Art. 211 da Constituição Federal”*, com a finalidade de criar o Conselho Nacional de Educação, projeto oriundo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, discutido em audiência pública, na Câmara dos Deputados, no dia 22 de março de 2006 e convocada pela Frente Parlamentar e Social em Defesa da Universidade Pública;
- PL nº 2.741/2008, do deputado Dr. Ubiali (PSB/SP), que *“Altera a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com relação às disposições do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)”*, para que este viesse a ser aplicado compulsoriamente a todos os estudantes oriundos dos cursos de graduação, de modo a tornar-se pré-condição para a emissão dos diplomas;
- PL nº 3.109/2008, do deputado Luiz Carlos Jorge Haully (PSDB/PR), que *“Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Ensino a Distância e dá outras providências”* e;
- PL nº 7.015/2010, do deputado Wilson Picler (PDT/PR), que acrescenta o inciso I ao § 2º, do Art. 80, da LDB, para tratar sobre diplomas de ensino a distância.

Pode-se verificar, em vista da análise percorrida no capítulo 3 deste trabalho, que o teor da maioria dos projetos de lei apensado ao PL nº 4.221/2004, do deputado João Matos (PMDB/SC), foi sendo tratado “por fora”, nas normatizações instituídas pelo Poder Executivo, ao longo do governo Lula, situação que reitera a política educacional, fragmentada em curso, na educação superior, e mantida por este governo.

Outra constatação é a de que, o teor dos PLs apensados ao projeto de lei do deputado João Matos (PMDB/SC), exceto o PL nº 6.922/2006, da deputada Luciana Genro (PSOL/RS) e co-autores, versam sobre mecanismos favoráveis à esfera privada, com a manifestação de proposições que visam extinguir o “excesso” de regulamentações ao ensino superior.

Outro Projeto de Lei, apensado ao principal, em 22 de agosto de 2006, é o PL nº 7.398/2006, da CLP, cuja versão original foi apresentada pela FASUBRA e que

“Dispõe sobre normas para a educação superior pública - Projeto Universidade Cidadã para os trabalhadores”. O Projeto foi apresentado em 21 de fevereiro, de 2006, como sugestão (SUG) nº 195/2006 à CLP e recebeu parecer favorável pela relatora, deputada Fátima Bezerra (PT/RN), tendo sido aprovado por unanimidade, em 02 de agosto de 2006, e transformado em Projeto de Lei.

Este projeto é composto por 69 artigos, organizados em 12 capítulos e, em seus dispositivos, ele assegura a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a autonomia, a gestão democrática e os processos avaliativos, que levem em consideração a função social da universidade.

Outro projeto apensado é o PL nº 4.336/2004, da deputada Luciana Genro (PSOL/RS), que “Institui a Contribuição para o Desenvolvimento da Educação Superior Pública (CODESUP)”, destinada ao financiamento da oferta de cursos noturnos, de graduação, nas instituições públicas, de educação superior.

Em 21 de maio de 2009, o PL nº 5.175/2009, da Comissão de Legislação Participativa, também foi apensado ao projeto principal. O texto original é de autoria da UNE, apresentado em 30 de abril de 2009, como a sugestão (SUG) nº 133/2009 à CLP, tendo parecer favorável do deputado relator Roberto Britto (PP/BA), aprovado por unanimidade, em 06 de maio de 2009, tornando-se o PL nº 5.175/2009.

Este PL, que “Estatui marco regulatório para a educação superior”, é um projeto de reforma completo, com 60 artigos, organizado em 12 títulos. Na justificativa, a UNE apresenta a proposta de uma universidade pública e democrática, sob controle nacional e estratégico para o desenvolvimento do país, retomando vários aspectos encontrados na proposta do ANDES-SN.

Em seguida, no dia 17 de junho de 2009, o PL nº 5.308/2009, de autoria do deputado Átila Lira (PSB/PI), foi apensado ao principal e, “Acrescenta parágrafo ao Art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, dispondo sobre critérios de avaliação de instituições e cursos, quanto à titulação e ao regime de trabalho dos docentes.

Como justificativa, o deputado alega que as normas definidas devem ser explícitas quanto a esses temas; além de flexibilizadas, conforme o tipo de instituição, as características da área de conhecimento do curso e a região em que se encontra a IES, de maneira a evitar que a regulamentação implementada pelo

Executivo, via decretos, portarias e medidas provisórias, extrapole os limites legais e gere insegurança à esfera privada (BRASIL, 2010a).

Meses depois, em 24 de abril de 2010, o Projeto de Lei, do mesmo autor, foi-lhe apensado, o PL nº 7.134/2010, que acrescenta parágrafo ao Art. 2º, da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e que instituiu o Sistema Nacional de Educação Superior (SINAES), tratando sobre critérios de avaliação de instituições e de cursos, quanto à titulação e ao regime de trabalho docente.

Por fim, temos o Projeto de lei nº 7.200/2006, do Poder Executivo, apensado ao PL nº 4.212/2004, do deputado Átila Lira (PSB/PI), em 11 de julho de 2006 que, como já mencionado, visa a estabelecer normas gerais da educação superior. Esse Projeto de Lei é constituído de 58 artigos e dispostos em três títulos, a saber:

- Título I – Normas Gerais da Educação Superior (Capítulo I – Disposições Gerais (Arts. 1º ao 6º); Capítulo II – Das Instituições de Ensino Superior - Seção I – Das Disposições Gerais (Arts. 7º ao 11); Seção II – Da Universidade (Arts. 12 ao 15); Seção III – Do Centro Universitário (Arts. 16 e 17); Seção IV- Da Faculdade (Art. 18); Seção V – Do Plano de Desenvolvimento Institucional (Art. 19); Seção VI – Da Educação Superior no Sistema Estadual de Ensino (Arts. 20 ao 22);
- Título II – Da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino (Capítulo I – Das Disposições Gerais (Arts. 23 ao 26); Capítulo II – Da Regulação da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino (Arts. 27 ao 35); Capítulo III – Das Instituições Federais de Ensino Superior - Seção I – Das Disposições Gerais (Arts. 36 ao 38); Seção II – Da Universidade Federal (Arts. 39 e 40); Seção III – Do Centro Universitário e da Faculdade Federal (Arts. 41. e 42.); Seção IV – Do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Arts. 43 e 44); Seção V – Das políticas de democratização do acesso e da assistência estudantil (Arts. 45 ao 47);
- Título III – Das disposições finais e transitórias (Art.48 ao 58).

Por sua vez, o PL do Executivo teve apensado a seu projeto duas proposições:

- PL nº 7.322/2006, do deputado Jaime Martins (PR/MG), que dispôs “sobre o estabelecimento de critérios de desempenho para a distribuição dos recursos orçamentários da União entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)”, com a finalidade de vincular os indicadores de boa gestão e de qualidade à maior participação no orçamento destinado às IFES; e
- PL nº 7.444/2006, da deputada Raquel Teixeira (PSDB/GO), que “acrescenta parágrafos ao Art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional” quanto à autorização, para a oferta de cursos fora da área geográfica de atuação das IES.

Ao texto do PL 7.200/2006, foi anexada a Exposição de Motivos (EM) nº 15, elaborada no dia 10 de abril de 2006, pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad; pelo Ministro de Ciência e Tecnologia, Sérgio Machado Rezende; pelo Ministro da Fazenda, Guido Mantega; e pelo Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo Silva.

A exposição de motivos, encaminhada ao Presidente da República, enfatizava a necessidade da democratização e da qualificação das instituições de ensino superior, de forma a cumprir as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), criando condições para a expansão com qualidade e equidade no país. Assim, nessa exposição de motivos, os referendados ministros definiram o anteprojeto de lei como “um passo concreto no enfrentamento desse desafio, um fecho no quadro de ações do Governo Federal na educação superior” (BRASIL, 2006d, p. 1).

O documento expõe que foram realizadas uma série de debates e de estudos para a construção de uma proposta, democrática e plural, de um projeto de lei da reforma da educação superior, definindo três eixos principais:

- (i) construir um sólido marco regulatório para a educação superior no país;
- (ii) assegurar a autonomia universitária prevista no artigo 207 da Constituição, tanto para o setor privado quanto para o setor público, preconizando um sistema de financiamento consistente e responsável para o parque universitário federal;
- (iii) consolidar a responsabilidade social da educação superior mediante princípios normativos e assistência estudantil (BRASIL, 2006d, p. 1).

Os eixos principais vêm contemplar a ideia da função social da educação superior, explicitando que:

a educação superior brasileira está associada aos desafios republicanos do Brasil moderno, por isso carrega a enorme responsabilidade de contribuir, de forma decisiva, para um novo projeto de desenvolvimento nacional que compatibilize crescimento sustentável com equidade e justiça social. Para tanto, é indispensável construir um sólido marco regulatório para a educação superior, fortalecer o modelo de financiamento do parque universitário federal, bem como apoiar a assistência estudantil (BRASIL, 2006d, p.3).

Apesar de esses princípios acenarem para a suposta consolidação de medidas de caráter democrático, o texto da lei revela a concepção de ensino superior que destrói o caráter público da educação, uma vez que colabora para a interpenetração entre as esferas do público e do privado.

Tal Projeto de Lei pretende, desse modo, formular a regulação da educação superior no país, por meio do controle, da definição de regras e da limitação da autonomia universitária, em vários aspectos, tanto para as instituições públicas quanto para as privadas, dando ênfase ao papel desse nível de ensino como instância destinada à formação de profissionais para o mercado de trabalho.

Em relação à sua tramitação, no dia 12 junho de 2006, o PL nº 7.200, apresentado à Câmara dos Deputados, em regime de prioridade, e sujeito à apreciação do Plenário, teve estipulado pela Mesa Diretora o prazo de 45 dias para início de sua tramitação. No dia seguinte, a presidência da Câmara dos Deputados determinou a criação de Comissão Especial, composta por membros das Comissões de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP), da Comissão de Educação e Cultura (CEC), da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e membros da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para a apreciação do projeto.

No período de 14 a 29 de junho, aconteceu o prazo de emendamento da Proposição no Plenário, sendo instituídas, ao final, 368 emendas, de caráter diversificado. Abaixo, segue tabela dos autores, partidos políticos e suas respectivas emendas:

<b>Tabela 27 - Autores e suas respectivas emendas ao PL nº 7.200/2006.</b>			
<b>Autor- Deputados:</b>	<b>Partido</b>	<b>Emendas Nºs:</b>	<b>Total</b>
José Carlos Aleluia	DEM/BA	01 a 17; 59 a 63; 110 a 124	37
Walter Feldman	PSDB/SP	18 a 43; 64 a 81; 100 a 109; 138 a 142	59
Carlos Humberto Manato	PDT/ES	44 a 52	09
Fernando Coruja	PPS/SC	53 e 54	02
Armando Monteiro	PTB/PE	55 a 58	04
Vanessa Grazziotin	PCdoB/AM	82	01
Milton Monti	PL/SP	83 a 93	11
Francisco Dornelles	PP/RJ	94 a 99	06
Gonzaga Mota	PMDB/CE	125 a 133	09
Carlos Abicalil	PT/MT	134 a 137e 153 a 155	07
Átila Lira	PSDB/PI	143 a 152	10
Ivan Valente	PSOL/SP	156; 158 a 162; 357 a 368	18
Paulo Pimenta	PT/RS	157	01
Julio Lopes	PP/RJ	163 a 181; 231 a 237	26
Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB/SP	182 a 184	03
Luiz Carlos Jorge Haully	PSDB/PR	185 e 186	02
Benedito de Lira	PP/AL	187	01
Gastão Dias Vieira	PMDB/MA	188 a 205; 238 a 312	91
Alice Portugal	PCdoB/BA	206 a 230	124
Alberto Fraga	DEM/DF	313 a 331	18
Fleury	PTB/SP	332 a 356	24

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados encontrados na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2010a).

A leitura da Tabela 27 revela que a maioria das emendas apostas ao PL do Executivo advém de partidos historicamente vinculados aos interesses mercantis, evidenciando que a organização de um Substitutivo, não será divergente ao teor dessas emendas. A Tabela 28 mostra o número de emendas apostas ao PL, por partido, situação que evidencia o grande teor privatista para a consolidação da reforma universitária.

<b>Tabela 28- Número de emendas apostas ao PL nº 7.200/2006, por partido.</b>	
<b>Partido</b>	<b>Nº de emendas apostas</b>
Democratas (DEM)	56
Partido Socialista Democrático Brasileiro (PSDB)	74
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	09
Partido Popular Socialista (PPS)	02
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	29
Partido Comunista do Brasil (PC do B)	26
Partido Liberal (PL)	11
Partido Progressista (PP)	33
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	102
Partido dos Trabalhadores (PT)	08
Partido Socialista e Liberdade (PSOL)	18

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados disponíveis no Relatório da Comissão Especial (Brasil, 2010).

Além disso, como será tratado adiante, além do conjunto das emendas serem oriundas de partidos historicamente vinculados aos interesses mercantis, pode-se observar a coalizão entre estes, já que muitas emendas se repetem, isto é, seus conteúdos são idênticos, e enviadas por diversos parlamentares e/ou por diferentes partidos políticos.

Após o prazo de emendamento, em 10 de julho de 2006, por ato da Presidência, foi constituída Comissão Especial para exame do PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo. Contudo, pelo fato de esse Projeto de Lei ter sido apensado ao PL nº 4.212/2004(principal), apoiado em termos legais, a Mesa Diretora determinou que o principal fosse analisado pela comissão, já instituída em regime de urgência. Finalmente, em 12 de julho de 2006, os deputados Gastão Vieira (PMDB/MA) e Paulo Delgado (PT/MG) foram designados, respectivamente, Presidente e Relator da Comissão Especial.

Logo no segundo semestre de 2006, o PL nº 7.200/2006 e seus dois apensados (PL nº 7.322/2006 e PL nº 7.444/2006) foram anexados ao PL nº 4.221/2004, do deputado João Matos (PMDB/SC), e seus apensados (PL nº 4.625/2004, do deputado Átila Lira (PSB/PI) e o PL nº 6.922/2006, da deputada Luciana Genro (PSOL/RS), já descritos anteriormente), bem como ao PL nº 7.398/2006, da CLP/FASUBRA, totalizando, nesse período cronológico, sete projetos de lei que, após tal vinculação, passaram a tramitar apensados ao PL nº 4.212/2004 (principal), do deputado Átila Lira (PSB/PI).

Por meio do discurso de que o PL do Executivo tramitava em regime de urgência, a Comissão Especial delibera que, ainda no segundo semestre de 2006, todos esses Projetos de Lei deveriam ser analisados separadamente, tendo precedência o PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo.

Nesse contexto, o Presidente e o Relator da Comissão Especial realizaram audiências públicas e reuniões informais, com o objetivo de ouvir os diversos segmentos envolvidos com a educação superior, pública e privada, sendo solicitado que realizassem manifestações escritas acerca do texto do projeto do Executivo. Nesta ocasião, também foram ouvidos especialistas em educação superior, dirigentes das universidades federais e representantes dos estudantes.

Posteriormente à realização dessas audiências, a Comissão Especial sugeriu três temas, como referência para a continuidade do trabalho, no ano de 2007. Os temas elencados foram:

- a) a decisão de que seria apresentado Substitutivo ao Projeto do governo, de maneira a versar sobre reforma universitária em sentido abrangente e focalizar o setor público e privado e as questões gerais mais relevantes para a educação superior;
- b) a focalização nas questões relativas à autonomia universitária, atendendo aos pontos de vista elencados pelos representantes das universidades públicas;
- c) a focalização de questões referentes à organização institucional e a demandas por mais flexibilidade no perfil educacional e formação superior, atendendo aos pontos de vista das IES privadas (BRASIL, 2010a).

Elaborou-se, assim, um roteiro preliminar, com base nas contribuições recolhidas, com o intuito de servir de subsídio para a elaboração do Substitutivo ao PL nº 7.200/2006. Porém, o documento entregue ao Relator Paulo Delgado (PT/SP) e ao Presidente da Comissão Especial, Gastão Vieira (PMDB/MA), em 21 de dezembro de 2006, não chegou a ser apreciado pela comissão.

No ano seguinte, em 05 de março de 2007, o deputado João Matos (PMDB/SC) apresentou o Requerimento (REQ) nº 18, solicitando a criação de “Subcomissão Especial para analisar o PL nº 7.200/2006, que trata da Reforma do Ensino Superior no país”, o qual foi aprovado pela CEC, em 21 de março de 2007. Entretanto, a comissão, além de não ser nomeada, foi encerrada no término da legislatura.

Em 18 de junho de 2007, o então Presidente da Câmara, o deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), decidiu também criar Comissão Especial, dessa vez destinada a emitir parecer ao Projeto de Lei nº 4.212/2004, do Átila Lira. Contudo, somente dois anos depois, em 26 de março de 2009, por ato do deputado Michel Temer (PMDB/SP), os novos membros da comissão foram designados e convocados a instalá-la e a eleger seu presidente e relator. No dia 07 de abril de 2009, os deputados Lelo Coimbra (PMDB/ES) e Waldir Maranhão (PP/MA) foram, respectivamente, designados Presidente e Relator da nova Comissão Especial.

Constata-se, desse modo, que o projeto de lei da reforma universitária deixou de tramitar por cerca de dois anos, período em que foram editados diversos dispositivos em relação à educação superior, independentemente do debate posto à Câmara dos Deputados. Essa situação revela o interesse do Executivo, em promover ações em paralelo, contrariando o discurso da reforma universitária democrática e em defesa da universidade pública e gratuita. Observa-se, assim,

que a tramitação do PL, da Reforma Universitária, foi deixada à margem, já que as demandas foram sendo atendidas ao longo desse período.

Na ocasião, encontravam-se apensados ao PL nº 4.212/2004 (principal) doze Projetos de Lei, (PL nº 4.221/2004, PL nº 4.625/2004, PL nº 7.200/2006, PL nº 6.922/2006, PL nº 7.444/2006, PL nº 7.322/2006, PL nº 7.398/2006, **PLs nºs 4.336/2004, PL nº 6.137/2005, PL nº 3.109/2008, PL nº 2.741/2008 e PL nº 4.055/2008**), sendo que os PLs, em destaque, foram apensados à proposição principal, no período em que a tramitação ficou parada na Câmara dos Deputados. Segue abaixo a descrição destes projetos:

- PL nº 4.336/2004, da deputada Luciana Genro (PSOL/RS), institui a Contribuição para o Desenvolvimento da Educação Superior Pública – CODESUP;
- PL nº 6.137/2005, do deputado Alex Canziani (PTB/PR), que dispõe sobre o acesso aos cursos de graduação, oferecidos pelas Instituições de Ensino Superior;
- PL nº 3.109/2008, do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), que autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Ensino à Distância e dá outras providências;
- PL nº 2.741/2008, do deputado Dr. Ubiali (PSB/SP), que altera a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com relação às disposições referentes ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE;
- PL nº 4.055/2008, do deputado Mário Heringer (PDT/MG), que altera os Incisos II e III, do Art. 52, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro, de 1996, e que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para ampliar os percentuais mínimos de mestres e de doutores no corpo docente das universidades e dá outras providências (apensado ao PL nº 7200/2006 em 15/10/2008).

Todavia, ainda neste ano, foram apensados mais dois projetos de lei, totalizando, ao final do ano, 14 proposições anexadas ao PL principal. Os PLs apensados foram:

- PL nº 5.175/2009, da Comissão de Legislação Participativa (originário da UNE), que estatui marco regulatório para a educação superior; e
- PL nº 5.308/2009, do deputado Átila Lira (PSB/PI), que acrescenta parágrafo ao Art. 46, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, dispondo sobre critérios de avaliação de instituições e de cursos quanto à titulação e ao regime de trabalho dos docentes.

Devido ao afastamento do relator Waldir Maranhão (PP/MA), para assumir a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Maranhão, foi encaminhado por ele, à Comissão Especial, em 29 de abril de 2009, relatório com a análise preliminar dos projetos de lei concernentes à reforma universitária, na qual se conclui que o PL nº 4.221/2004, do deputado João Matos (PMDB/SC), e o PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo, eram os mais abrangentes, em relação à definição de um marco regulatório para a educação superior, devendo os demais Projetos de Lei serem considerados à luz destes dois.

Após o afastamento do referido relator, o deputado Jorginho Maluly (DEM/SP) foi indicado relator, em 13 de maio de 2009, tendo programado a realização de dez audiências públicas, com o escopo de restaurar as discussões sobre a reforma universitária, de forma a dar continuidade à análise e à tramitação dos referidos Projetos de Leis.

Das dez audiências programadas, apenas seis ocorreram devido, segundo justificativa do relator Jorginho Maluly (DEM/SP), a ausência de diversas instâncias convocadas, entre elas, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Educação (CONSED).

Segue abaixo a Tabela 29, com as datas das respectivas audiências e seus componentes:

<b>Tabela 29- Audiências Públicas marcadas.</b>		
<b>Data</b>	<b>Componentes</b>	<b>Status</b>
29/04/2009	Maria do Rosário-Presidenta da Comissão de Educação e Cultura; Deputados Átila Lira e Gastão Vieira; Lúcia Stumpf- Presidente da UNE	Realizada
05/05/2009	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)	Cancelada
12/05/2009	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); - Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Educação (CONSED)	Cancelada
19/05/2009	- Secretaria de Educação Básica (SEB); - Conselho Nacional de Educação (CNE); - Movimento Todos pela Educação.	Cancelada
02/06/2009	- Ministro da Ciência e da Tecnologia.	Cancelada
16/06/2009	- Abib Salim Curi- Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); - Celso Da Costa Frauches – Representante da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino superior (ABMES); - Paulo Alcântara – Presidente da Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior (FUNADESP) e Representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); e - Raulino Tramontin – Representante da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU)	Realizada
30/06/2009	- Antônio Lisboa Leitão de Souza, Primeiro Vice-Presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES); - Heleno Araújo Filho, Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); - Léia de Souza Oliveira, Coordenadora- Geral da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA); - Lúcia Stumpf, Presidenta da União Nacional dos Estudantes (UNE); e - José Augusto Viana Neto, Coordenador do Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas.	Realizada
07/07/2009	- Padre Jesus Hortal Sanchez, Representante da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); - Carlos Alberto Martins Callegaro, Representante da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais – (ABRUEM); e - Padre Marcelo Fernandes de Aquino, Vice-Presidente da Associação Nacional da Educação Católica (ANEC).	Realizada
11/08/2009	- Jorge Almeida Guimarães, Presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); - RAFAEL LUCCHESI, Representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI); e - Professor José Nagib Cotrim Árabe, Pró-Reitor de Planejamento da UFMG.	Realizada
01/09/2009	Fernando Haddad, Ministro de Estado da Educação.	Realizada

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da Comissão Especial, e disponível no site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2009b).

As cinco primeiras audiências públicas foram realizadas entre abril e junho de 2009, tendo como convidados, respectivamente, a Presidenta da UNE, representantes do setor privado, do segmento sindical, dos setores públicos estaduais e municipais, do setor privado comunitário, confessional e do setor produtivo.

Em tais reuniões, cada segmento trouxe preocupações relativas à sua ideia de educação superior. Das esferas oriundas do segmento público, as preocupações centraram-se na democratização da educação superior, em todos os níveis, posicionando-se contra a flexibilização de regimes de trabalho docente e dos modelos institucionais, contra a mercantilização da educação superior e pelo fim das fundações de apoio universitário. Defendeu-se, ainda, a necessidade da construção e da consolidação de um sistema nacional de educação (BRASIL, 2009c; BRASIL, 2009d; BRASIL, 2009e; BRASIL, 2009f; BRASIL, 2009g).

Do segmento privado, as reivindicações foram amplas, de teor mercadológico, sendo que propunham, em essência, o estímulo às parcerias público/privadas e entre o Estado, a sociedade e as famílias; e a aprovação de leis e não mais de portarias, decretos e resoluções pelo MEC, das principais diretrizes para o funcionamento do ensino superior, com a finalidade, segundo esse segmento, de evitar a insegurança nesses setores. Defendeu-se, ainda, que a reforma universitária seja modernizante, diante da nova conjuntura mundial, promovendo maior interação entre universidade e empresa (BRASIL, 2009c; BRASIL, 2009d; BRASIL, 2009e; BRASIL, 2009f; BRASIL, 2009g).

Por fim, em 01 de setembro de 2009, foi realizada a última Audiência Pública, que teve como depoente Fernando Haddad, Ministro da Educação. Na oportunidade, o ministro teceu comentários a respeito da tramitação e das expectativas do MEC sobre a reforma universitária. Por considerar essa audiência como marco divisor, para a sequência dos trabalhos na Câmara dos deputados, esta será analisada mais detalhadamente.

Fernando Haddad iniciou sua fala lembrando que, há tempo, esse PL deu entrada na Câmara dos Deputados e que, desde então, sua tramitação foi interrompida por diversos problemas, à espera de definição por praticamente quatro anos, situação que, para ele, “não impediu o Executivo- ao contrário, estimulou-o a tomar uma série de iniciativas relativas à educação superior no país que mudaram sobremaneira o quadro de quatro anos atrás” (BRASIL, 2009h, p. 2).

Diante disso, o ministro discorre sobre os principais programas e ações, editados durante os dois mandatos do governo Lula<sup>46</sup>, alertando para o fato de que estas se tratavam de:

iniciativas que foram tomadas de 2005 para cá tornam imprescindível a revisão de todo o texto. O texto ficou acanhado, perto do que foi feito na prática (...). Enfim, o que estou querendo dizer é que, se o Congresso achar por bem — e, obviamente, ao constituir a Comissão, sinaliza para isso — retomar o texto, nós devemos realmente capturar todos esses avanços, sob pena de aprovarmos um texto anacrônico, à luz dos avanços que foram viabilizados inclusive pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2009h, p. 5-6).

Após o fim da fala do ministro, os deputados presentes, na audiência, defenderam as opiniões de cada setor que representavam ou daqueles com os quais possuíam afinidades, não havendo, ao final, um consenso, para a continuidade da reforma universitária. Na fala dos próprios deputados, contudo, ficou registrado o inchaço do presidencialismo nas políticas públicas educacionais nos últimos anos, situação que deixa, na visão desses parlamentares, o Poder Legislativo dependente do Poder Executivo.

Essa queixa, contudo, não se reveste da defesa de medidas de cunho democrático para a aprovação de leis no Congresso Nacional, e sim, da falta de “oportunidades”, sentida pela Câmara dos Deputados, para a realização de *lobbies* políticos com os empresários da educação.

Em outra linha, a pedido dos deputados Lelo Coimbra (PMDB/ES) e Jorginho Maluly (DEM/SP), respectivamente, Presidente e Relator da Comissão, foi solicitado ao Ministro da Educação que, ao final da audiência, este elencasse as lacunas que deveriam merecer atenção na avaliação da relatoria, visto que “cada um tem uma preocupação um pouco mais localizada do seu dia a dia” (BRASIL, 2009h, p. 27).

Assim, quando do término de sua fala, o ministro acenou que, concluída a fase de audiências com todos os segmentos convocados pela Comissão Especial, far-se-á

o momento de sentar-se com os técnicos do Ministério da Educação para justamente fazer uma atualização do texto. Sopesar o que é convergente e

---

<sup>46</sup> Programas estes que foram analisados no capítulo 3, desse trabalho, e na dissertação de mestrado de Adriano Moreira, intitulada: “*A negação da autonomia universitária na política educacional do Governo Federal (2003-2008 e do Governo do Estado de São Paulo (2007)*”, 2009.

o que é divergente. Eventualmente, tentar estabelecer um texto de consenso. No que houver dúvida sobre qual caminho seguir, acho que precisamos buscar o entendimento. Se não for possível o entendimento, o texto não precisa contemplar todas as questões. Mas penso que é possível a construção de um substitutivo que dê conta sobretudo dos avanços do último período. Seria um prejuízo muito grande para o País não considerar o que o próprio Congresso já fez, em termos de regulação de educação superior, fora do âmbito desse projeto de lei específico. Seria um prejuízo muito grande não consignar na LDB o que o próprio Congresso já consagrou. (...) poderíamos reunir esse material, decantá-lo, fazer um balanço e tentar elaborar, a quatro mãos, um substitutivo que seja o mais progressista possível, que contemple as diferentes perspectivas, mas que coloque a educação superior num novo patamar (BRASIL, 2009h, p. 37-38).

Dado o encerramento da realização dessas audiências, seguiram-se os trabalhos na Comissão Especial, de forma a promover a análise do mérito dos respectivos Projetos de Lei, em trâmite, para que fosse realizada a apreciação dos méritos substantivos (neste caso, do aspecto educacional), de sua adequação financeira e orçamentária, bem como de sua constitucionalidade e juridicidade, em conformidade com as funções da referida comissão. Nesse sentido, os rumos tomados pela comissão, como será visto a seguir, foram exclusivamente direcionados à fala proferida pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, o que levou à construção de Substitutivo ao PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo, eixo da discussão.

Entretanto, antes da conclusão do voto do relator, em 2010, mais dois Projetos de Lei foram apensados às proposições em exame, o que totalizou 17 Projetos de Lei (o principal e seus 16 apensados). Os PLs incluídos foram:

- O PL nº 7.015/2010, do deputado Wilson Picler (PDT/PR), que “Acrescenta o Inciso I, ao § 2º, do Art. 80, da Lei de Diretrizes Bases da Educação”, para tratar sobre diplomas de ensino à distância, o qual foi apensado ao PL nº 4.221/2004, de autoria do deputado João Matos; e
- O PL nº 7.134/2010, do deputado Átila Lira (PSB/PI), que acrescenta parágrafo, ao Art. 2º, da Lei nº 10.861, de 14 de abril, de 2004, que “Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES - e dá outras providências”, dispondo sobre critérios de avaliação de instituições e cursos, quanto à titulação e ao regime de trabalho de docentes, e que foi anexado ao PL nº 5.308/2009, também de sua autoria.

Antes de se prosseguir com a análise do parecer do Relator, o deputado Jorginho Maluly (DEM/SP), é importante caracterizar o universo dos Projetos de Lei da reforma universitária, bem como as emendas apostas ao PL do Executivo, de maneira a examinar seus significados e as bandeiras defendidas.

Os PLs nºs 4.212/2004 (principal), 4.625/2004, 5.308/2009 e 7.134/2010, do deputado Átila Lira (PSB/PI); o PL nº 4.221/2004, do deputado João Matos (PMDB/SC); o PL nº 7.444/2006, da deputada Raquel Teixeira (PSDB/GO), e o PL nº 7.015/2010, do deputado Wilson Picler (PDT/PR), introduzem dispositivos legais de regulação direcionados ao setor privado, por meio de modificações a serem inseridas na LDB, no SINAES, ou mediante nova lei (PL dos deputados João Matos e Wilson Picler).

Os conteúdos dessas leis revelam a busca histórica do setor por mais flexibilidade, nos marcos regulatórios, de modo a privilegiar a autorregulação. Entre os defendidos, pode-se citar a busca por critérios menos rígidos para o funcionamento das IES, em relação à qualificação docente, ao regime de trabalho, à carga horária e à avaliação, com o objetivo de restringir o poder de regulação da avaliação e da supervisão do MEC.

Esses projetos, provenientes da esfera privatista da educação, contudo, não explicitam nem caracterizam sua natureza jurídica (com ou sem fins lucrativos, confessional, comunitário ou filantrópico), o que abre precedentes para que todos esses segmentos possam beneficiar-se de repasses e/ou vantagens do setor público, revelando a proximidade com a criação e consolidação do setor público não estatal. Na leitura dos Projetos de Lei, é evidente o forte viés econômico, presente em conformidade com as diretrizes propostas por organismos internacionais.

Por outro lado, têm-se aqueles projetos que, na Exposição de Motivos, nas audiências públicas realizadas e/ou na defesa dos propositores, buscam definir-se como meritocráticos, uma vez que propagam o discurso da justiça social. Nesta linha, enquadram-se os PLs nºs 7.200/2006, do Poder Executivo; o PL nº 6.137/2005, do deputado Alex Canziani (PTB/PR); o PL nº 7.322/2006, do deputado Jaime Martins (PR/MG); o PL nº 3.109/2008, do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR); e o PL nº 2.741/2008, do deputado Ubiali (PSB/SP).

Esse grupo, revestido do discurso de cunho “democratizante”<sup>47</sup>, alinha-se às teses centrais defendidas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, no documento *Educación superior em los países em desarrollo: peligro y promesas*. Nessa perspectiva, os Projetos de Lei, em harmonia com esses princípios, visam dar ao Estado o papel de regulador e avaliador dos serviços sociais, no caso da educação, que, por ser bem público, pode e deve, também, ser de responsabilidade da família e da sociedade.

Como já se sabe, essa visão de educação dá continuidade às políticas educacionais que vinham sendo implementadas desde o governo FHC, utilizando-se da reforma do Estado e restaurando a teoria do capital humano, já que, nesse modelo, cada indivíduo passa a ser responsável tanto por seu sucesso, quanto por seu fracasso no que se refere ao mundo do trabalho.

Em consonância com as ideias desses dois grupos, têm-se a maioria das emendas oferecidas ao PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo. Tais emendas tratam de aspectos centrais da educação superior, principalmente daqueles dirigidos ao setor privado (com ou sem fins lucrativos), pois visam a promover alterações nas diretrizes regulatórias, flexibilização, desburocratização e simplificação de tais normatizações. Porém, devido ao longo processo de tramitação do PL nº 7.200/2006, essas emendas foram sendo materializadas, por meio da edição de extenso conjunto de normatizações complementares<sup>48</sup>.

Esse arcabouço jurídico e normativo, aprovado em paralelo aos trâmites da reforma universitária, em pauta na Câmara dos Deputados, revelou a pressa do Poder Executivo, em dar prosseguimento, a um desfecho às políticas da educação superior, de forma a consagrar a aclamada reforma desse nível educacional à luz das políticas mundiais, de cunho economicista.

Quanto ao conteúdo das emendas, embora apoiado em discurso em prol da esfera privada para a confecção de Substitutivo favorável a esse segmento, o relator, Jorginho Maluly (DEM/SP), salienta que a atualização do quadro legal e normativo da educação superior “acarretou a obsolescência da maior parte das emendas parlamentares apresentadas ao projeto do governo” (BRASIL, 2010a, p. 54).

---

<sup>47</sup> É preciso lembrar que esse discurso não se reveste de teor verdadeiramente democrático, mas trata-se de propaganda política, que procura enfatizar a tal desejada participação popular e a justiça social, sem, de fato, promover essa situação.

<sup>48</sup> Essas normatizações foram objeto de análise, no Capítulo 3, desse trabalho.

Ao contrário, têm-se o conjunto de projetos que buscam levantar e consolidar a bandeira histórica da democratização do ensino universitário no Brasil, apresentando propostas que visam, em essência, à defesa da expansão do setor público e gratuito, à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e à autonomia administrativa e financeira das universidades. Enquadram-se nesse conjunto os PLs nºs 5.175/2009, da UNE; o PL nº 7.398/2006, da FASUBRA; os PLs nº 4.336/2004 e 6.922/2006, da deputada Luciana Genro (PSOL/RS); e o PL nº 4.055/2008, do deputado Mário Heringer (PDT/MG).

Finalmente, em 07 de julho de 2010, foi realizada a apresentação do parecer pelo relator, deputado Jorginho Maluly (DEM/SP), que teve como desfecho a criação de Substitutivo ao PL nº 7.200/2006. Neste parecer, o deputado alega que, diferente do ocorrido em 2006, contexto de apresentação de sugestões pelos diversos segmentados interessados na reforma, em 2009, após a realização das audiências públicas, praticamente nenhuma dessas entidades representativas fez chegar à Comissão Especial propostas atualizadas a serem contempladas em novo Substitutivo. Somente a UNE, por meio da Comissão de Legislação Participativa, apresentou proposta abrangente de reforma universitária.

Em relação ao restante das entidades representativas interessadas na discussão da reforma universitária, o relator salienta que suas proposições são bastante claras e já foram verbalizadas e discutidas no envio dos 17 Projetos de Leis e nas audiências públicas realizadas nos anos de 2006 e 2009.

Assim, de forma a prosseguir à conclusão e ao voto do parecer sobre os PLs da reforma universitária, que têm como eixo de discussão o PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo, o Relator relembra a última audiência realizada em 2009, que teve como depoente o Ministro da Educação, Fernando Haddad, e alega que:

a avaliação crítica dos 17 projetos que são objeto de análise desta Comissão Especial se faz hoje em um contexto peculiar, profundamente afetado pela situação, descrita em Audiência Pública pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação, Prof. Fernando Haddad, e reiterada pela então Presidenta da Comissão de Educação e Cultura da Câmara, a ilustre Deputada Maria Rosário. Alertaram ambos, em Audiência pública na Câmara dos Deputados, para o fato de que o Projeto do Governo sobre a mesa e eixo da discussão transcorrida em 2006 na Câmara- referimo-nos ao PL nº 7200/2006-, que ficou ultrapassado e anacrônico (termos literalmente usados pelo Senhor Ministro), considerando-se as diversas medidas tomadas nos quatro anos transcorridos desde o envio do projeto do governo ao Congresso e que acabaram por transformar profundamente o perfil do setor (Brasil, 2010, p. 58).

Nesse ínterim, ao se tomar como discurso as contestações realizadas pelo Ministro da Educação, o deputado Jorginho Maluly (DEM/SP) conclui que o contexto objetivo da educação superior, dentro do qual o PL nº 7.200/2006 foi produzido e, em referência ao contexto ao qual as 368 emendas se articulavam, torna-se obsoleto, em função das ações ocorridas entre 2006 e 2010, por meio de iniciativas independentes do Legislativo.

A partir das considerações realizadas, o deputado Jorginho Maluly (DEM/SP), apresenta seu voto transcrito abaixo:

a) pela **não implicação** do **Projeto de Lei** nº 4.212, de 2004 (proposição principal) e dos **Projetos de Lei** apensados de nºs 4.625, de 2004, 5.308, de 2009, 7.444, de 2006, 7.015, de 2010, 7.322, de 2006, 7.134, de 2010 e 2.741 de 2008, e das **Emendas** apresentadas ao Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, de nºs 1 a 57, 59 a 136, 139 a 155, 157 a 209, 211, 214 a 216, 218, 220 a 228, 230 a 358, 360 a 363, 365 a 368, por não resultarem em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira e orçamentária, uma vez que se revestem de caráter normativo.

b) pela **incompatibilidade** e **inadequação** com as normas orçamentárias e financeiras das proposições apensadas nºs 4.336, de 2004, 3.109, de 2008, 6.137, de 2005, 6.922, de 2006, 4.055, de 2008, e das Emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 7.200/2006 nºs 58, 137, 138, 156, 210, 212, 213, 217, 219, 229, 359 e 364.

c) **pela compatibilidade e adequação com as normas orçamentárias e financeiras das proposições apensadas nºs 4.221, de 2004, 7.200, de 2006, 7.398, de 2006 e 5.175, de 2009, na forma do Substitutivo anexo.**

d) pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** dos **Projetos** nº 4.212, de 2004; nº 4.625, de 2004; nº 4.336, de 2004; nº 7.444, de 2006; nº 4.055, de 2008; nº 2.741, de 2008; nº 5.308, de 2009; nº 7.015, de 2010 e nº 7.134, de 2010; e das **Emendas** nºs 1 a 36; 38 a 121; 123 a 137; 139 a 155; 157 a 212; 214 a 238; 240 a 368.

e) pela **inconstitucionalidade** dos **Projetos de Lei** nºs **6.922, de 2006; 3.109, de 2008; e nº 6.137, de 2005** e das **Emendas** nºs **37, 122, 138, 156, 213 e 239.**

f) **pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei** nº 4.221, de 2004; nº 7.200, de 2006; nº 7.398, de 2006; nº 5.175, de 2009 e nº 7.322, de 2006, **na forma do Substitutivo anexo.**

g) pela **aprovação, quanto ao mérito** - e consideradas as apreciações da adequação orçamentária e financeira e o exame da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa -, **dos PLs** nº **4.221, de 2004; nº 7.200, de 2006; nº 7.322, de 2006; nº 7.398, de 2006; e do PL** nº **5.175, de 2009**, bem como das **Emendas** nºs **134, 153, 154, 220 e 223 na forma do Substitutivo anexo.**

h) **pela rejeição, no mérito**, pelas razões já assinaladas, dos **PLs** nº 4.212, de 2004; nº 4.336, de 2004; nº 4.625, de 2004; nº 6.137, de 2005; nº 6.922, de 2006; nº 7.444, de 2006; nº 2.741, de 2008; nº 4.055/2008; nº 3.109, de 2008; nº 5.308, de 2009; e nº 7.015, de 2010; nº 7.134, de 2010; e das **Emendas** de nº 1 a 81; 82 a 133; 135 a 152; 155 a 219; 221 e 222; 224 a 368.

i) por força dos dispositivos introduzidos na LDB, mediante o Substitutivo, revogar-se-ão o artigo remanescente da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 e a íntegra da Lei nº 9.192 de 21 de dezembro de 1995, que versam

sobre a escolha de dirigentes das IFES (BRASIL, 2010, p. 79-80, grifo do autor).

Com o intuito de visualizarem-se as irregularidades encontradas pelo relator, bem como aqueles PLs e/ou emendas que constituíram o corpo do Substitutivo apresentado, o voto será analisado mais detalhadamente.

Na análise da adequação orçamentária e financeira das proposições e emendas da reforma universitária, o deputado relatou que:

- Os PLs nº 4.212/2004(proposição principal), nº 4.625/2004, nº 5.308/2009, nº 7.444/2006, nº 7.015/2010, nº 7.134/2010, nº 2.741/2008 e nº 7.322/2006 tratam de matéria de cunho normativo, sem implicações financeiras para o orçamento público federal;
- Os PLs nº 4.336/2004, nº 3.109/2008, nº 4.221/2004, nº 6.137/2005, nº 6.922/2006, nº 4.055/2008, nº 7.200/2006, nº 7.398/2006 e nº 5.175/2009 estão inadequados e/ou incompatíveis com a norma orçamentária e financeira;
- As emendas apresentadas ao PL nº 7.200/2006, de nºs 1 a 57, 59 a 136, 139 a 155, 157 a 209, 211, 214 a 216, 218, 220 a 228, 230 a 358, 360 a 363, 365 a 368 são de caráter normativos, o que não resultam em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública;
- As emendas nºs 58, 137, 138, 156, 210, 212, 213, 217, 219, 229, 359, 364 apresentam irregularidades em seu teor.

Analisar-se-á, agora, as irregularidades encontradas pela relatoria no PL nº 7.200/2006 e suas respectivas emendas.

O PL nº 7.200/2006, de autoria do Poder Executivo, e que trata de normas gerais e regula o ensino superior, traz dispositivos que impactam a despesa de pessoal e encargos sociais das instituições federais de ensino superior, não demonstrando os custos dessa medida, em desacordo com o que determina os artigos 16, 17 e 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o artigo 123, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2010.

Outra irregularidade em desacordo com o que determina os artigos 16,17 e 21, da LRF, bem como o artigo 123, da LDO, pode ser encontrada, no artigo 12

dessa lei, que estabelece que metade do corpo docente deverá ter titulação acadêmica de Mestrado ou de Doutorado, sendo pelo menos metade desses doutores, estipulando que as IES terão o prazo de seis e oito anos para ajustes do quadro de mestres e doutores.

Por sua vez, o artigo 47 estabelece que as IFES deverão destinar recursos correspondentes a, pelo menos, 9% de suas verbas de custeio, exceto pessoal, para implementar políticas de democratização do acesso e de assistência estudantil. O Relator lembra que esse tipo de normatização é reservado a leis específicas, de iniciativa do Poder Executivo -, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com o artigo 165 da CF/1988<sup>49</sup>.

Na seção IV, do capítulo III, que trata do financiamento das IFES, o artigo 43 determina que, durante o período de dez anos, contados a partir da publicação dessa lei, a União aplicará, anualmente, nunca menos do equivalente a 75% dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), excluindo desse cálculo a despesa com inativos; os recursos alocados às IFES, por entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica e por suas congêneres privadas; os recursos alocados às IFES mediante convênios, contratos, programas e projetos de cooperação por órgãos e entidades públicas, de qualquer nível de governo, bem como por organizações internacionais; e as receitas próprias das IFES, geradas por suas atividades e serviços, por força do artigo 212 da CF/1988. Segundo o deputado, esse dispositivo vincula a receita à despesa, estando em desacordo com o disposto no artigo 167, Inciso IV, da CF 1988:

art. 167- São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os Artigos. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e os serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos Artigos 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no Art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste Artigo (BRASIL, 1988).

---

<sup>49</sup> Cabe à LDB estabelecer as metas e as prioridades da administração pública federal, bem como as diretrizes que orientarão a elaboração da lei orçamentária anual. Por sua vez, cabe à lei orçamentária discriminar, anualmente, a receita e a despesa do ente governamental.

Em relação às emendas apostas ao PL nº 7.200/2006, o Relator apresenta as seguintes incompatibilidades:

- A) A emenda nº 58, que visa instituir Fundos Especiais, com livre acesso a todas as instituições de educação ou pesquisa, afronta o inciso IX, do artigo 167, da CF/1988, que diz: “Art. 167. São vedados: (...) IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa” (BRASIL, 1988);
- B) As emendas nºs 137, 217 e 229 (Substitutiva e Modificativas, respectivamente), que pretendem alterar o artigo 43, quanto ao financiamento das IFES, estão em desacordo com o estabelecido pelo inciso IV, do artigo 167, da CF/1988, analisado anteriormente;
- C) As emendas nº 156, 210, 212, 213 e 364, que tratam de aspectos relativos ao financiamento das IFES, seus orçamentos e do pleno exercício da gestão de autonomia financeira, versam em lei ordinária de assuntos relativos à LDO ou à LOA;
- D) A emenda nº 359 (Supressiva e Modificativa), que traz alterações no artigo 43 a respeito dos recursos vinculados às IFES, apresenta também incompatibilidade com o inciso IV, do artigo 167, da CF/1988, bem como trata de matéria privativa das leis orçamentárias;
- E) As emendas nº 138 e 219, que cria Ouvidoria na estrutura do MEC, e que inclui o inciso V, ao artigo 43, respectivamente, não atendem ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 16 e 17, pois:

art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no Inciso I do Art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (BRASIL, 2000).

Averiguou-se que as irregularidades encontradas pelo Relator são direcionadas, em sua maioria, a aspectos que favoreceriam as universidades públicas federais.

Quanto à análise da constitucionalidade e juridicidade das proposições e emendas da reforma universitária, ficou relatado que:

- Os PLs nºs 4.221/2004, 6.922/2006, 7.398/2006, 3.109/2008, 5.175/2009 e 6.137/2005 contemplam vícios de inconstitucionalidade por contrariarem o Princípio da Separação dos Poderes;
- As inconstitucionalidades apontadas em relação aos PLs nºs 4.221/2004, 7.398/2006, 5.175/2009 e 7.200/2006 serão sanadas no Substitutivo; e
- Os PLs nºs 4.625/2004, 4.336/2004, 7.444/2006, 7.322/2006, 2.7141/2008, 4.055/2008, 5.308/2009, 7.015/2010 e 7.134/2010 estão em consonância às normas e aos princípios constitucionais relativos aos artigos 205 a 214, da CF/1988 (Da Educação), sendo constitucionais, jurídicos e de boa técnica legislativa.

Em relação às emendas anexas ao PL nº 7.200/2006, foram apresentadas como inconstitucionais as de números 37, 122, 138, 156, 213 e 239. As emendas nºs 37, 122, 138 e 239 são inconstitucionais, pois determinam prazo para o Executivo tomar providência, o que afronta o Princípio da Separação de Poderes, instituído no artigo 2º da CF/1988.

As emendas nºs 156 e 213, por sua vez, que pretendem instituir o Orçamento Global, são injurídicas, pois violam o Princípio da Especificação do Orçamento consagrado pelo artigo 15, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

O restante das emendas foram classificadas pelo relator como constitucionais, de juridicidade e de boa técnica legislativa.

A fim de concluir seu relatório, o deputado, após fazer a retrospectiva histórica do processo de tramitação do projeto de reforma universitária na Câmara dos Deputados e agradecer a todos os atores envolvidos nesse longo processo, reafirma que o PL nº 7.200/2006 tornou-se eixo de todo o longo e rico processo de discussão, sendo “inspirador do cerne da proposta”, do Substitutivo que versa sobre a autonomia universitária, aplicável ao âmbito das IFES, aos Hospitais Universitários e aos IFETs (BRASIL, 2010a, p. 75).

O deputado assinala, ainda, que as sugestões coletadas do PL nº 4.221/2004, do deputado João Mattos (PMDB/SC); do PL nº 7.322/2006, do deputado Jaime Martins (PR/MG); do PL nº 7.398/2006, originário da FASUBRA e apresentado pela CLP; do PL nº 5.175/2009, originário da UNE e apresentado pela CLP; bem como das emendas nºs 134, 153 e 154, do deputado Carlos Abicalil (PT/MG); nº 82, da deputada Vanessa Grazziotin (PC do B/AM); nºs 213, 220 e 223, da deputada Alice Portugal (PC do B/BA); e nº 359 do deputado Ivan Valente (PSOL/SP), foram essenciais para a conclusão de relatório.

A seguir, ele justifica essa opção, afirmando que o substitutivo é “basicamente referido ao PL nº 7.200/2006, de iniciativa do Poder Executivo” que, no ponto de vista do Relator “representou processo extremamente rico de participação popular e de apresentação de demandas ao Poder Executivo”, chegando a comparar sua tramitação com a Constituinte de 1987 (BRASIL, 2010a, p.76).

Porém, alega que seu caráter, extremamente polêmico, explicado por ele, pelas 368 emendas que recebeu, justifica o longo período de tramitação, dentro da Câmara dos Deputados, e o porquê de esse PL ter deixado de tramitar por mais de dois anos, sendo retomado, apenas, próximo ao fim da referida sessão legislativa.

Para o relator, os debates ocorridos acerca da reforma universitária coincidiram com o período de implementação de normatizações que avançaram mais que o proposto pelo PL nº 7.200/2006, sendo oportuno que a referida reforma universitária “possa ser aproveitada para corrigir problemas substanciais das instituições públicas federais brasileiras” (BRASIL, 2010a, p. 78), já que:

considerando as dificuldades em equacionar todas as polêmicas presentes no PL da Reforma Universitária enviado pelo governo ao Congresso em 2006 e nos demais Projetos de Lei que lhe precederam e sucederam e que compõem hoje o conjunto dos 17 (dezessete) projetos analisados e, ademais, tendo em vista que a agenda proposta pelo PL nº 7.200-A/2006 – na prática tornado o eixo da discussão - está superada, sobretudo, pelas consequências advindas da implementação do PDE (mais especificamente pelo REUNI, no que diz respeito ao setor público; e pelo SINAES, no que tange ao setor privado) e, ainda, que os demais avanços possíveis poderão ser implementados na esfera infralegal, entendemos que, hoje, talvez seja mais útil direcionar os esforços parlamentares na correção dos aspectos pontuais, apontados pelo TCU e em outros, relevantes para o funcionamento e o desenvolvimento das instituições públicas federais de educação superior (BRASIL, 2010a, p. 79).

Assim, à luz dos argumentos apresentados, o Relator termina seu parecer, solicitando aos deputados da Comissão Especial o indispensável apoio para a aprovação do Substitutivo.

Mais tarde, em 17 de agosto de 2010, foi encaminhado à Mesa Diretora, da Câmara dos Deputados, o pedido de apensamento do PL nº 7.723, que “Altera a Redação do Art. 48 da Lei nº 9.394, de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, porém, até o final de legislatura, o Requerimento não foi atendido.

Por fim, em razão do término da legislatura, a Comissão Especial foi dissolvida e, mesmo após o envio do Requerimento nº 572, em 24 de fevereiro de 2011, pelo deputado Waldir Maranhão (PP/MA) para tornar-se Relator da presente comissão da reforma universitária, o Projeto, bem como seu Substitutivo continua parado na Câmara dos Deputados.

Como é possível observar, o envio do PL do Executivo à Câmara dos Deputados, as emendas apostas a esse PL, bem como todos os projetos em trâmite, não impediram que normatizações fossem implementadas à parte, sendo, portanto, a aclamada reforma universitária realizada “a conta gotas”, situação que explica o longo processo de tramitação da reforma universitária, na Câmara dos Deputados.

Assim, as ações consolidadas nesse período representaram a implantação de novas diretrizes para a educação superior, as quais materializam o redimensionamento do caráter público da educação superior para um caráter privado, já que altera expressivamente as relações entre Estado, universidade e sociedade, corroborando enfaticamente para a transformação da educação superior, em serviço não exclusivo do Estado, ou seja, serviço público não estatal.

#### **4.2 Análise das emendas apostas ao PL nº 7.200/2006: a insatisfação dos parlamentares**

Posteriormente ao envio do PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo, à Câmara dos Deputados, ocorreu o prazo de emendamento da proposição no plenário, sendo, oferecidas, no total, 368 emendas pelos parlamentares. O exame inicial das tabelas 27 e 28, efetivado anteriormente, revelou que a maioria das emendas apostas ao PL são oriundas de partidos historicamente vinculados aos interesses mercantis,

situação que evidencia o grande teor privatista na consolidação da reforma universitária.

A apreciação mais detalhada do conteúdo das 368 emendas evidenciou a grande articulação dos setores oriundos da esfera privada (mantenedores de instituições de ensino superior privado) para ser feita, por meio de seus pares na Câmara dos Deputados, a apresentação da grande quantidade de emendas de caráter privatista ao projeto.

Outra questão evidente é a identidade entre alguns partidos políticos, já que diversas emendas de teor idêntico foram apresentadas por deputados de diferentes partidos políticos. Desse modo, o deputado José Carlos Aleluia (DEM/BA), o deputado Walter Feldman (PSDB/SP) e o deputado Átila Lira (PSB/PI), por exemplo, apresentaram emendas iguais e/ou semelhantes, demonstrando certa afinidade em relação aos conteúdos para a efetivação da reforma universitária. Assim, diante do grande número de emendas repetitivas, verifica-se a existência de manobra política para favorecer dado aspecto da reforma do ensino superior.

Nesse cenário, cerca de 80% das emendas apostas a esse Projeto de Lei, principalmente as apresentadas pelos deputados do PMDB, PSDB, DEM, PSB, PP, PTB e PL, são convergentes em seus propósitos e em consonância aos interesses privatistas. Constata-se, ainda, que o teor das emendas reflete os conteúdos existentes no grupo de PLs privatistas e de cunho meritocrático, analisados anteriormente:

examinando-se boa parte das 368 emendas apostas ao PL 7.200/06, percebe-se nelas teor idêntico aos propósitos privatizantes delineados pelos dois projetos habilmente “adormecidos” desde 2004.

(...) O PL de Átila Lira e as entidades mantenedoras de IES privadas poderiam constituir-se sob “quaisquer formas admitidas em direito”, bastando apenas “cadastrá-las” no MEC. Ambos PL de 2004 e muitas emendas ao PL 7.200/06 advogam que as IES privadas dependerão apenas de “autorização” do MEC, dispensando recredenciamento periódico, e que qualquer IES (ou seja, mesmo as faculdades de esquina) avaliada favoravelmente poderá registrar os diplomas por ela expedidos, além de rebaixarem ainda mais as já diminutas exigências da LDB quanto à titulação docente e regime de trabalho.

Já o PL de João Matos contém pérolas do seguinte tipo: a) regime de tempo integral é substituído por “tempo contínuo”, que pode ser integral ou parcial (!); é introduzida a denominação legal de “professor horista”; b) os títulos de especialista, mestre e doutor “devem ter o reconhecimento da comunidade acadêmica por deliberação do colegiado superior” (?); c) as atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a IES que comprovem alta qualificação em ensino ou pesquisa; d) “a produção intelectual institucionalizada consiste na realização sistemática da investigação científica, tecnológica ou humanística por um certo número de professores,

predominantemente doutores, ao longo de um determinado período, e divulgada, principalmente, em veículos reconhecidos pela comunidade da área específica” (INFORMATIVO ADUSP, 2006, p.4).

Verifica-se, desse modo, que as emendas anexas ao PL nº 7.200/2006 buscaram introduzir mecanismos que corroboram para a diluição das fronteiras entre o público e o privado, bem como para a desregulamentação no oferecimento da educação superior. De maneira a elucidar os conteúdos das emendas apostas no que tange ao público e ao privado, será elaborada uma análise mais detalhada dessas emendas.

Primeiramente, a tabela 31 permite uma melhor visualização do número de emendas anexadas a cada artigo, situação que evidencia os pontos de maior embate, na tramitação do PL, da reforma universitária. Dos 58 artigos, do PL nº 7.200/2006, 50 receberam emendas pelos parlamentares. Os artigos com maior número de emendas foram aqueles que tratam da regulação das IES e de questões relativas às delimitações entre o público e o privado.

Os artigos que não receberam emendas tratam dos seguintes aspectos: da ementa da lei; de dispositivos que regulam o sistema estadual; do fato de as universidades tecnológicas, centros tecnológicos e as escolas tecnológicas terem que oferecer ensino médio integrado à educação profissional; da necessidade das instituições federais, de ensino superior, formularem e implantarem, de acordo com o estabelecido em seu PDI, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social; das premissas para a democratização do acesso às IES públicas; das prerrogativas da autonomia das IES públicas e da revogação de outras leis federais. Como é possível observar, tais artigos, ao tratarem da ementa da lei, da revogação de outras leis federais e de aspectos exclusivos às IES públicas federais e estaduais, não oferecem qualquer risco às IES privadas, por isso não receberam emendas pelos parlamentares.

<b>Tabela 30- Número de Emendas por Artigo do PL nº 7.200/2006.</b>	
<b>Artigos do PL nº7. 200/2006</b>	<b>Número de emendas apostas</b>
Art. 1º	Sem emendas
Art. 2º	Nº 53, 181 e 342
Art. 3º	Nº 48, 64, 76, 118, 129, 151, 180, 269, 270, 301, 317, 356, 358
Art. 4º	Nº 43, 44, 56, 57, 74, 75, 77, 88, 117, 119, 162, 177, 178, 208, 268, 297, 334
Art. 5º	Nº 39, 114, 142, 182, 332, 333, 354
Art. 6º	Nº 49, 73, 171, 295, 353
Art. 7º	Nº 50, 72, 95, 97, 116, 128, 150, 164, 170, 187, 218, 296, 326, 352, 365, 367, 368
Art. 8º	Nº 54, 89, 102, 244, 351, 355
Art. 9º	Nº 81, 330
Art. 10	51, 71, 113, 141
Art. 11	24, 52, 78, 85, 90, 91, 101, 103, 106, 112, 168, 169, 215, 222, 277, 284, 285, 286, 299, 300, 321
Art. 12	40, 42, 47, 66, 68, 94, 110, 115, 127, 142, 166, 167, 182, 183, 185, 188, 189, 243, 256, 257, 272, 278, 279, 280, 281, 293, 322, 349
Art. 13	23, 111, 165, 282, 283, 298, 348, 350
Art. 14	38, 59, 347
Art. 15	86, 98, 99, 157, 158, 255, 274, 346
Art. 16	22, 46, 60, 63, 70, 107, 139, 140, 144, 148, 163, 184, 197, 198, 237, 252, 253, 254, 275, 276, 292, 323, 345
Art. 17	236, 242, 249, 260, 314, 331
Art. 18	20, 45, 61, 62, 69, 143, 196, 206, 291, 294, 313, 344
Art. 19	6, 67, 145, 146, 230, 288
Art. 20	Sem emendas
Art. 21	121, 227
Art. 22	Sem emendas
Art. 23	5, 19, 87, 303
Art. 24	4, 18, 125, 130, 194, 216, 235, 343
Art. 25	3, 25, 131, 133, 152, 193, 195, 234, 247, 248, 303, 315, 341, 368
Art. 26	2, 26, 132, 233, 287, 304
Art. 27	1, 27, 142, 182, 186, 214, 232, 246, 273, 308
Art. 28	10, 28, 142, 182, 264, 305
Art. 29	9, 29, 142, 182, 203, 262, 263, 306
Art. 30	16, 30, 147, 204, 307, 331
Art. 31	8, 21, 193, 200, 261, 310
Art. 32	7, 31, 142, 182, 202, 250, 309, 340
Art. 33	11, 32, 142, 182, 190, 191, 267, 311, 339
Art. 34	316
Art. 35	12, 41, 100, 251, 338
Art. 36	93, 211, 228, 363
Art. 37	207
Art. 38	Sem emendas
Art. 39	134
Art. 40	82, 154, 220, 223
Art. 41	331
Art. 42	331
Art. 43	137, 210, 217, 219, 229, 359
Art. 44	153, 363
Art. 45	Sem emendas
Art. 46	Sem emendas
Art. 47	212
Art. 48	13, 33, 192, 202, 231, 240, 312, 335, 337
Art. 49	331
Art. 50	Sem emendas
Art. 51	108, 120, 199, 205, 320

Art. 52	14, 15, 17, 35, 36, 65, 79, 80, 83, 84, 92, 105, 124, 149, 172, 173, 174, 175, 176, 179, 225, 226, 238, 245, 289, 290, 324, 325, 327, 328
Art. 53	266
Art. 54	259, 265
Art. 55	34, 109, 123, 126, 241, 271, 319, 336
Art. 56	258
Art. 57	104, 360
Art. 58	Sem emendas

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Parecer da Comissão Especial ao PL nº 4.212/2004 (BRASIL, 2010a).

As emendas não classificadas na tabela 30 são aquelas que pretendem a inclusão de novos artigos no texto da lei. Estão nesse grupo, as emendas nºs 37, 55, 58, 96, 122, 135, 136, 138, 155, 156, 159, 160, 161, 209, 213, 221, 224, 239, 318, 329, 357, 361, 364 e 366, totalizando 24.

As emendas desse grupo também apresentam consonância em seus conteúdos. Por exemplo, o conteúdo da emenda 37, do deputado Walter Feldman (PSDB/SP), é encontrado nas emendas nºs 122 e 239, respectivamente, dos deputados José Carlos Aleluia (DEM/BA) e Gastão Vieira (PMDB/MA). Tais emendas ainda tratam, também, de aspectos da regulamentação da educação superior e de questões referentes ao público e ao privado.

A tabela 31, construída a partir da análise do texto das emendas apostas e do PL nº 7.200/2006, permite uma melhor visualização de seu teor, além de identificar as repetidas, enviadas pelos parlamentares, ao texto da lei em relação à temática do público e do privado.

<b>Tabela 31 – Público e Privado nas emendas apostas ao PL nº 7.200/2006</b>			
<b>Artigo do PL nº 7.200/2006</b>	<b>Emendas</b>	<b>Autor</b>	<b>Comentários</b>
<b>Art. 2º</b> As normas gerais para a educação superior se aplicam às: I - instituições públicas de ensino superior mantidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios; II - instituições comunitárias e particulares de ensino superior mantidas por	<b>EMP nº 53 – Modificativa.</b> Dê-se ao Art. 2º, do Projeto de Lei n.º 7.200, a seguinte redação: “Art.2º.....; I – instituições de ensino superior, instituídas ou mantidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mesmo que tenham personalidade jurídica de direito privado e contempladas pelo Artigo 242, da Constituição da República Federativa do Brasil;	Fernando Coruja – PPS/SC	A Emenda nº 53 buscou incorporar o tipo de instituição pública não estatal, pois em sua justificativa o deputado afirma que devem ser contempladas as IES que foram criadas pelo Poder Público, embora não sejam sustentadas prioritariamente por suas receitas.

<p>peças físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e III - instituições de pesquisa científica e tecnológica, quando promoverem a oferta de cursos e programas de graduação ou de pós-graduação.</p>	<p><b>EMP nº 181 – Modificativa.</b> Dê-se ao Art. 2º, do Projeto de Lei nº 7.200 a seguinte redação: “Art.2º.....; II- instituições privadas mantidas por pessoas físicas ou jurídicas;</p> <p><b>EMP nº 342 – Substitutiva.</b> O Inciso III do Artigo 2º do Projeto de Lei dispõe: “III – instituições de pesquisa científica e tecnológica, quando promoverem a oferta de cursos e programas de graduação ou de pós-graduação.” Substituir a redação para: “III - instituições de pesquisa científica e tecnológica, quando promoverem a oferta de cursos e programas de graduação e pós-graduação.”</p>	<p>Júlio Lopes – PP/RJ</p> <p>Fleury – PTB/SP</p>	<p>A Emenda 181, por sua vez, busca não restringir a caracterização das IES de direito privado, trazendo a conceituação para IES públicas e IES privadas em sentido abrangente.</p> <p>A Emenda 342 pretende evitar que IES ofereçam cursos de pós-graduação, sem que tenham cursos de graduação.</p>
<p><b>Art. 3º</b> A educação superior é bem público que cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assegurada pelo Poder Público a sua qualidade. Parágrafo Único. A liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior conforme estabelecidos nas normas gerais da educação nacional e observada a avaliação de qualidade pelo poder público.</p>	<p><b>EMP nº 48:</b> Dê-se ao Parágrafo Único do Art. 3º do Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, a seguinte redação: “Art. 3º.....; Parágrafo Único. A liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior conforme estabelecido na Constituição Federal e nas normas gerais da educação nacional, observada a avaliação de qualidade pelo Poder Público”</p> <p><b>EMP nºs 64, 76, 118, 151, 180, 301, 317, 356 - Supressiva:</b> Suprima-se o Art.3º do Projeto.</p> <p><b>EMP nº 129 – Substitutiva.</b> Substitua-se a expressão</p>	<p>Manato – PDT/ES</p> <p>Respectivamente: Walter Feldman-PSDB/SP; Walter Feldman-PSDB/SP; José Carlos Aleluia-DEM/BA Átila Lira – PSDB/PI; Júlio Lopes – PP/RJ; Gastão Vieira – PMDB/MA; Alberto Fraga – DEM/DF; Fleury-PTB/SP.</p> <p>Gonzaga Mota - PSDB/CE</p>	<p>Esse artigo, talvez, seja o mais polêmico do PL, trazendo como questão a caracterização da educação como <b>bem público</b>. Embora próximo da visão histórica de educação como direito, essa concepção é apropriada a partir da reforma do Estado, onde tem se a ideia de que marcos regulatórios podem garantir a qualidade do serviço público que, por sua vez, pode ser prestado por empresas privadas. (ANDES-SN, 2006). Apesar da mudança do significado da expressão, esta ainda incomodou o setor privatista da educação. Das 13 emendas apostas a este artigo, 12 são oriundas de partidos ligados à iniciativa privada. Destas 12, 8 defendem sua supressão, alegando que o ensino não é privativo do Estado, mas sim serviço de utilidade</p>

	<p>“Bem Público”, constante do Art. 3º, pela expressão “interesse público.</p> <p><b>EMP nº 269 – Modificativa.</b> Substituir a frase “em razão e nos limites da função social da educação superior” por “de acordo com a Constituição Federal”, passando o Parágrafo Único do Art. 3º a ter a seguinte redação: Parágrafo Único: A liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida nos termos da Constituição Federal.</p> <p><b>EMP nº 270 – Modificativa.</b> Substituir a expressão “é bem público que cumpre sua função social” pela expressão “tem por objetivos o bem público, o desenvolvimento socioeconômico e cultural do país e a inclusão social cumpridos” de modo que a sua nova redação passe a ser: <b>Art. 3º</b> A educação superior tem por objetivos o bem público, o desenvolvimento socioeconômico e cultural do país e a inclusão social, cumpridos por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assegurada pelo, Poder Público, a sua qualidade.</p> <p><b>EMP nº 358 – Modificativa.</b> O Art. 3º do Projeto de Lei nº 7.200/2006 passa a vigorar com a seguinte redação: <b>Art. 3º</b> <i>A educação superior é bem público, direito de todos e dever do Estado e da família, e cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assegurada, pelo Poder Público, a sua qualidade.</i></p>	<p>Gastão Vieira – PMDB/MA</p> <p>Gastão Vieira – PMDB/SP</p> <p>Ivan Valente – PSOL/SP</p>	<p>pública e que a liberdade de atuação só encontra limites nos termos da CF/1988. Os deputados justificam, ainda, que bens públicos são definidos nos artigos 20 e 26 da CF/1988 e pelo Código Civil em seus artigos. 98 e 99. Para este grupo, esta expressão revela o caráter ideológico do PL, contrário à iniciativa privada.</p> <p>As quatro emendas restantes pretendem, também, vincular a educação como interesse público, não privativa do Estado e já regulada pela CF/1988.</p> <p>Somente uma emenda (nº 358) busca assegurar o preceito constitucional de educação como direito universal e dever do Estado e da família, encontrado no artigo 205, da CF/ 1988.</p> <p>As concepções presentes nesse artigo, bem como nas emendas apostas, são responsáveis pela diluição das fronteiras do público e do privado, uma vez que o teor encontrado nessas propostas e /ou justificativas vincula a educação à lógica do capital, com a capacitação e utilização de recursos públicos para atender ao chamado “interesse público” que, na verdade, é estritamente empresarial.</p>
<p><b>Art. 7º</b> Poderá manter instituição de ensino superior: I - o Poder Público; e II - pessoa física, sociedade,</p>	<p><b>EMP nº 50.</b> Dê-se ao Art. 7º do Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, a seguinte redação: §4º Em qualquer caso, pelo menos, setenta por cento do capital votante das entidades</p>	<p>Manato- PDT/ES</p>	<p>Este artigo recebeu 16 propostas de emendas, sendo que apenas três atentam para aspectos que protegem a educação superior</p>

<p>associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, cuja finalidade principal seja a formação de recursos humanos ou a produção de conhecimento.</p> <p>§ 1o As instituições de ensino superior mantidas pelo Poder Público e vinculadas ao Ministério da Educação terão personalidade jurídica própria.</p> <p>§ 2o Os atos jurídicos das instituições de ensino superior mantidas por pessoa jurídica de direito privado serão praticados por intermédio de sua mantenedora.</p> <p>§ 3o Os atos constitutivos da mantenedora de instituição privada de ensino superior, bem como os demais atos e alterações que impliquem o controle de pessoal, patrimônio e capital social, serão devidamente informados ao órgão oficial competente do respectivo sistema de ensino.</p> <p>§ 4o Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou</p>	<p>mantenedoras de instituição de ensino superior deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.</p> <p>§5º A educação superior não pode, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.</p> <p><b>EMP nºs 72, 116, 150, 164, 170, 187, 296, 326, 352 – Supressiva.</b> Suprima-se o § 4º do Art.7º do Projeto.</p> <p><b>EMP nº 95 – Supressiva.</b> Suprima-se o § 5º do Art.7º do Projeto.</p> <p><b>EMP nº 97 – Supressiva.</b> Suprima-se a menção ao §5º do Art. 7º, do PL nº 7.200/2006, constante do Inciso XI do Art. 10.</p> <p><b>EMP nº 128- Supressiva.</b> Suprima-se o Parágrafo 3º do Art. 7º.</p> <p><b>EMP nº 218 – Modificativa.</b> O Art. 7º do Projeto de Lei nº 7.200/2006 passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 7º Poderá manter instituição de ensino superior: § 4º Em qualquer caso, pelo menos, setenta por cento do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior deverá pertencer, direta ou</p>	<p>Respectivamente: Walter Feldman PSDB/SP; José Carlos Aleluia – DEM/BA; Átila Lira – PSDB/PI; Júlio Lopes – PP/RJ; Júlio Lopes – PP/RJ; Benedito de Lira – PP/AL; Gastão Vieira- PMDB/MA; Alberto Fraga - PFL /DF; Fleury – PTB/SP</p> <p>Francisco Dornelles – PP/RJ</p> <p>Francisco Dornelles – PP/RJ</p> <p>Gonzaga Mota - PSDB/CE</p> <p>Alice Portugal- PCdoB/BA</p>	<p>brasileira.</p> <p>Os conteúdos presentes neste artigo também favorecem a interpenetração entre o público e o privado, já que os dispositivos flexibilizam a função do Estado no oferecimento da educação. Mais uma vez, a iniciativa privada é chamada a ser responsável pelo oferecimento desse nível de ensino.</p> <p>No total, nove emendas tentam suprimir o § 4º, que institui que, pelos menos 70% do capital votante, deverão pertencer a brasileiros natos ou naturalizados. Como justificativa, os autores dessas emendas alegam notória carga de xenofobia, alegando equívoco em reprimir investimentos estrangeiros. Além disso, é colocado que o MEC tem o poder de avaliação, situação que coibiria ações não benéficas na educação superior.</p> <p>Outra questão é que, para muitos deputados, esse assunto exige regulação por meio de emendas constitucionais, não sendo objeto de reforma de uma lei ordinária.</p> <p>Já a emenda nº 95, tenta suprimir o § 5º sob a justificativa de evitar que o MEC entenda que o oferecimento de cursos em cidades diferentes, de onde está situada a sua sede, pode reunir características similares às de franquias. O que se vê, no entanto, não é a intenção em desfazer possível equívoco, e sim, em dar margem para que essas se organizem sob esse esquema.</p> <p>Na justificativa da</p>
--	---	--	---

<p>naturalizados. § 5o É vedada a franquia na educação superior.</p>	<p>indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados.</p> <p><b>EMP nº 365 – Modificativa.</b> O Parágrafo 4º do Art. 7º do Projeto de Lei nº 7.200/2006 passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 7º Poderá manter instituição de ensino superior: § 4º Fica proibido o ingresso do capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras com fins lucrativos.</p> <p><b>EMP nº 367 – Modificativa.</b> Modifica o Parágrafo 1º do Art. 7º do Projeto de Lei nº 7.200/2006, renumerando-se os demais: § 1º. As instituições de ensino superior mantidas pelo Poder Público se constituem como pessoa jurídica de direito público, com personalidade jurídica a autarquia de regime especial, com autonomia didática, científica, pedagógica, de gestão administrativa, financeira e patrimonial, para estabelecer normas e funcionamento e mecanismos disciplinares.</p>	<p>Ivan Valente – PSOL/SP</p> <p>Ivan Valente – PSOL/SP</p>	<p>emenda nº 128, é alegado interferência na gestão das IES privadas. Somente as emendas nºs 218, 365 e 367 pretendem garantir maior proteção à educação superior verdadeiramente pública e democrática. A emenda nº 218, por exemplo, corrige a falha instituída no § 4º ao definir que essa regra se aplica apenas as IES constituídas sob a finalidade lucrativa. Da forma como colocada pelo PL, as IES que se declaram sem fins lucrativos poderão, ter a maioria do capital votante pertencentes à capital estrangeiro.</p>
<p><b>Art. 8º</b> As instituições de ensino superior classificam-se como: I - públicas, as instituições criadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II - comunitárias, as instituições cujas mantenedoras sejam constituídas sob a forma de fundações ou associações instituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com ou sem orientação confessional ou</p>	<p><b>EMP nº 54 – Modificativa.</b> Dê-se ao Art. 8º, do Projeto de Lei nº 7.200, a seguinte redação: “Art.8º.....; I – públicas, as instituições criadas ou mantidas e administradas pelo Poder Público.</p> <p><b>EMP nº 89 e 102 – Aditiva.</b> Substituir a palavra "comunitárias" pelas palavras "públicas, comunitárias ou particulares", de modo que o texto desse parágrafo passe a ser o seguinte: § 2º As atividades de pesquisa e extensão de instituições de ensino</p>	<p>Fernando Coruja - PPS/SC.</p> <p>Respectivamente: Milton Monti – PL/SP e Walter Feldman – PSDB/SP</p>	<p>Esse dispositivo deixa margem também para a diluição das fronteiras entre o público e o privado, pois trata da classificação das IES. A emenda nº 54 pretende, com a alteração sugerida, contemplar as IES que foram criadas pelo Poder Público, mas que não sustentadas com receitas advindas dele. As emendas nºs 89, 102, 244 e 355 tratam do mesmo objeto, admitindo que as atividades de pesquisa e extensão de qualquer tipo de IES, poderão ser alvo de políticas de qualificação</p>

<p>filantrópica, e que inclua majoritária participação da comunidade e do Poder Público local ou regional em suas instâncias deliberativas; ou</p> <p>III - particulares, as instituições de direito privado mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos.</p> <p>§ 1o Serão adotadas práticas de administração que conduzam à transparência nas instituições públicas, comunitárias ou particulares para a informação do Poder Público e da sociedade.</p> <p>§ 2o As atividades de pesquisa e extensão de instituições de ensino superior comunitárias poderão ser objeto de políticas específicas de qualificação promovidas pelo Poder Público.</p>	<p>superior públicas, comunitárias ou particulares poderão ser objeto de políticas específicas de qualificação promovidas pelo Poder Público.</p> <p><b>EMP nº 244 – Supressiva.</b> Suprimir a palavra "comunitárias", de modo que esse parágrafo passe a ter a seguinte redação: § 2º. As atividades de pesquisa e extensão de instituições de ensino superior poderão ser objeto de políticas específicas de qualificação promovidas pelo Poder Público.</p> <p><b>EMP nº 355.</b> No Parágrafo 2º, Artigo 8º do Projeto, suprime-se a expressão: "comunitárias".</p> <p><b>EMP nº 351.</b> No Inciso II do Art. 8º do Projeto, suprimam-se as expressões: "... e que inclua majoritária participação da comunidade e do Poder Público local ou regional em suas instâncias deliberativas".</p>	<p>Gastão Vieira – PMDB/MA.</p> <p>Fleury – PTB/SP</p> <p>Fleury – PTB/SP</p>	<p>promovidas pelo Poder Público.</p> <p>Outra questão colocada, (EMP 351) é que se constitui ingerência à autonomia impor a participação majoritária de elementos estranhos e não comprometidos nas IES comunitárias.</p> <p>Verifica-se, portanto, que quando se trata de possibilidade de ter acesso ao financiamento ou receber subsídios público, as IES privadas com e sem fins lucrativos querem o mesmo tratamento das públicas, já que advogam a favor de suposto interesse social. Porém, quando se trata de mecanismos de regulação e avaliação, as mesmas alegam abusos à sua autonomia, pronunciando que esse tipo de norma deve ficar restrito às públicas estatais.</p> <p>É evidente, desse modo, a crescente confusão conceitual que permeia as esferas do público e do privado desde o governo FHC.</p>
<p>Art. 9º As instituições de ensino superior, quanto à sua organização e prerrogativas acadêmicas, podem ser classificadas como:</p> <p>I - universidades;</p> <p>II - centros universitários; ou</p> <p>III - faculdades.</p>	<p><b>EMP nº 81 – Aditiva.</b> Acrescentar no Art. 9º do Projeto de Lei 7.200 de 2006, os Centros de Educação Tecnológica:</p> <p>I - universidades;</p> <p>II - centros universitários;</p> <p>III – Centros Federais e Privados de Educação; ou</p> <p>IV - faculdades</p> <p><b>EMP nº 330 – Modificativa.</b> No Inciso II do Artigo 9º do Projeto, modificar a expressão: "centro universitário" por "centro de ensino superior".</p>	<p>Walter Feldman – PSDB/SP.</p> <p>Alberto Fraga - DEM /DF</p>	<p>As emendas oferecidas a este artigo pretendem dar continuidade a existência de um grande número de tipos de IES, de maneira a favorecer as demandas do mercado de trabalho.</p> <p>Assim, é defendido que as IES privadas, por oferecerem serviço de interesse público, devem ser organizadas por meio do princípio de autonomia. (EMP 81)</p> <p>Por sua vez, a emenda nº 330, ao modificar a expressão <b>Centro Universitário</b> para <b>Centro de Ensino Superior</b>, alega que os alunos, por serem</p>

			consumidores, devem estar esclarecidos quanto às formas de organização acadêmica das IES.
<p>Art. 11. As instituições de ensino superior deverão observar as seguintes diretrizes:</p> <p>I - implementação de planos de carreira, bem como de capacitação e treinamento para docentes e pessoal técnico e administrativo;</p> <p>II - divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo;</p> <p>III - avaliação institucional interna e externa, abrangendo seus cursos e programas, e assegurada, na avaliação interna, a participação de docentes, estudantes, pessoal técnico e administrativo e representantes da sociedade civil;</p> <p>IV - organização colegiada garantida a prevalência da representação docente;</p> <p>V - proteção da liberdade acadêmica contra o exercício abusivo de poder interno ou externo à instituição;</p> <p>VI - garantia de condições dignas de trabalho aos docentes e pessoal técnico e administrativo;</p> <p>VII - institucionalização do planejamento</p>	<p><b>EMP nº 24 – Aditiva.</b> Dê-se ao Inciso II do Art. 11 do Projeto a seguinte redação:</p> <p>II – quando públicas, promover a divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo;</p> <p><b>EMP nº 52.</b> Dê-se ao Art. 11 do Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, a seguinte redação: “Art. 11.</p> <p>III – avaliação institucional interna e externa, abrangendo a totalidade de seus cursos e programas, em todas as modalidades, turnos e <i>campi</i>, assegurada, na avaliação interna, a participação de docentes, estudantes, pessoal técnico e administrativo e representantes da sociedade civil;</p> <p>V – proteção da liberdade acadêmica contra o exercício abusivo de poder interno ou externo à instituição, inclusive no tocante à avaliação de que trata o Inciso III desse Artigo;</p> <p>VII – institucionalização do planejamento acadêmico e administrativo com vistas a assegurar, no mínimo, inclusão digital de docentes, estudantes e pessoal técnico e administrativo e abertura das instalações de biblioteca e seu acervo à comunidade extra- institucional.</p> <p><b>EMP nºs 78, 91, 286 – Supressiva.</b> Suprimir o Inciso II do Art. 11, renumerando-se os subsequentes.</p>	<p>Walter Feldman – PSDB/SP.</p> <p>Manato – PDT/ES</p> <p>Respectivamente: Walter Feldman – PSDB/SP; Milton Monti – PL/SP, Gastão Vieira-PMDB/MA;</p>	<p>Esse artigo, que recebeu 21 emendas, trata das diretrizes das IES. O teor das emendas são parecidos ou, muitas vezes, iguais, e pretendem a flexibilização das normas para as IES privadas com e/ou sem fins lucrativos. Utilizam como justificativa, que tais conteúdos dizem respeito às IES públicas, e que a maneira pela qual essas IES privadas se organizam, estão presentes em seus estatutos ou regimentos. Alegam, ainda, que esses dispositivos emperram o funcionamento das IES públicas, de acordo com o discurso oriundo para a reforma do Estado a partir do governo FHC. Assim, as emendas apostas contribuem para a confusão conceitual na definição e diferenciação do que é público e do que é privado, pois as IES privadas (com ou sem fins lucrativos) requerem normatizações de acordo com sua conveniência, ora apontando para uma publicização, ora exaltando sua condição de IES privada. Somente duas dessas emendas legislam a favor da garantia legítima da representação dos três segmentos da comunidade universitária.</p>

<p>acadêmico e administrativo; VIII - prévia tipificação de infrações disciplinares e de suas correspondentes penalidades para os docentes, os estudantes e o pessoal técnico e administrativo, bem como dos processos administrativos para a sua aplicação, garantido o direito ao contraditório, sem prejuízo das normas legais aplicáveis ao respectivo regime de trabalho; e IX - estabelecimento de normas e critérios públicos de seleção e admissão de estudantes, levando em conta os efeitos sobre a orientação do Ensino Médio e em articulação com os órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino.</p>	<p><b>EMP nº 85 – Aditiva.</b> Acrescentar, após a palavra "contraditório", a expressão "e ampla defesa" de modo que o texto desse Inciso passe a ser o seguinte: VIII – prévia tipificação de infrações disciplinares e de suas correspondentes penalidades para os docentes, estudantes e técnicos administrativos para a sua aplicação, de modo a garantir o direito ao contraditório e ampla defesa, sem prejuízo das normas legais aplicáveis ao respectivo regime de trabalho.</p>	<p>Milton Monti – PL/SP</p>	
	<p><b>EMP nº 90 – Supressiva.</b> Suprimir o Inciso I do Art. 11, renumerando-se os subsequentes.</p>	<p>Milton Monti – PL/SP</p>	
	<p><b>EMP nº 101 – Modificativa.</b> Substituir o texto do Inciso IV do Art. 11 pelo seguinte texto: IV - gestão superior colegiada na forma dos respectivos estatuto e regimento.</p>	<p>Walter Feldman – PSDB/SP</p>	
	<p><b>EMP nº 103 – Aditiva.</b> Acrescentar no Inciso VIII Art. 11, após a palavra "contraditório", a expressão "e ampla defesa" de modo que o texto desse Inciso passe a ser o seguinte: VIII - prévia tipificação de infrações disciplinares e de suas correspondentes penalidades para docentes, estudantes e pessoal técnico e administrativo, bem como dos processos administrativos para a sua aplicação, garantido o direito ao contraditório e ampla defesa, sem prejuízo das normas legais aplicáveis ao respectivo regime de trabalho;</p>	<p>Walter Feldman – PSDB/SP</p>	
	<p><b>EMP nºs 106, 169 e 321 – Modificativa.</b> Dê-se do Art. 11 e o Inciso II</p>	<p>Respectivamente: Walter Feldman – PSDB/SP; Júlio</p>	

	<p>a seguinte redação: Art. 11. A Instituição de ensino superior, obedecida sua condição jurídica, pública ou privada, deverá obedecer às seguintes diretrizes:</p> <p>II – quando públicas, promover a divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo;</p> <p><b>EMP nºs 112 e 299 – Modificativa.</b> Dê-se ao inciso II do art. 11 do Projeto a seguinte redação: “Art. 11.....; ” II – quando públicas, promover a divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo;</p> <p><b>EMP nº 285 – Aditiva.</b> Adicionar a frase: “nas instituições públicas” no início do texto do Inciso de modo que a sua nova redação passe a ser: II- nas instituições públicas, divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo.</p> <p><b>EMP nº 168 – Supressiva.</b> Suprimam-se os Incisos IV e V do Art. 11, do PL nº 7.200/2006</p> <p><b>EMP nº 215 – Aditiva.</b> Acrescente-se à parte final do Inciso III, do Art. 11 do projeto a seguinte expressão: III – avaliação institucional interna e externa, abrangendo seus cursos e programas e assegurada, na avaliação interna, a participação dos professores <i>indicados pela entidade dos docentes devidamente reconhecida, dos estudantes</i></p>	<p>Lopes – PP/RJ; Alberto Fraga - DEM/ DF</p> <p>Respectivamente: José Carlos Aleluia- DEM/BA; Gastão Vieira – PMDB/MA</p> <p>Gastão Vieira – PMDB-MA</p> <p>Júlio Lopes – PP/RJ</p> <p>Alice Portugal- PCdoB/BA</p>	
--	---	--	--

	<p><i>indicados pelo seu Centro Acadêmico ou Diretório Central dos Estudantes, e do pessoal técnico-administrativo indicados pela sua entidade devidamente reconhecida e representantes da sociedade civil.”</i></p> <p><b>EMP nº 222 – Substitutiva.</b> Substitua-se o Inciso IV do Art. 11 do Projeto: IV – a organização colegiada, garantida a paridade entre o docente, discente e o pessoal técnico administrativo.</p> <p><b>EMP nº 277 – Supressiva.</b> Suprimir a expressão “prevalência da”, de modo que esse inciso passe a ter a seguinte redação: IV- organização colegiada, garantida a representação docente.</p> <p><b>EMP nº 284 – Supressiva.</b> Suprimir a frase “e pessoal técnico administrativo”, passando esse inciso a ter a seguinte redação: I- Implementação de planos de carreira, bem como de capacitação e treinamento para docentes;</p>	<p>Alice Portugal-PCdoB/BA</p> <p>Gastão Vieira – PMDB/MA</p> <p>Gastão Vieira – PMDB/MA</p>	
<p><b>Art. 23.</b> A educação superior no sistema federal de ensino compreende: I - as instituições de ensino superior mantidas pela União; e II - as instituições de ensino superior mantidas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado.</p>	<p><b>EMP nºs 5, 19 e 302 – Supressiva.</b> Suprima-se o art. 23 do Projeto de Lei nº 7.200/2006.</p> <p><b>EMP nº 87 – Aditiva.</b> Adicionar, ao final do texto, a expressão “denominadas instituições federais”, de modo que o enunciado do inciso passe a ser o seguinte: I - as instituições de ensino superior mantidas pela União, denominadas instituições federais;</p>	<p>Respectivamente: José Carlos Aleluia – DEM/BA; Walter Feldman – PSDB/SP; Gastão Vieira- PMDB/MA</p> <p>Milton Monti- PL/SP</p>	<p>As emendas nº 5, 19 e 302 buscam suprimir este artigo, sob a justificativa de que isto já está regulado pelo artigo 16 da LDB 9.394/1996. Por sua vez, a emenda 87 ao adicionar a expressão “<b>denominadas instituições federais</b>”, parece querer evitar futuros equívocos que poderá ser feita a expressão “mantidas pela União”, como sendo todas as IES subordinadas ao sistema federal.</p>
<p><b>Art. 53.</b> O Art. 2º da Lei no 8.958, de 20</p>	<p><b>EMP nº 266 – Supressiva.</b> Suprimir o Artigo 53.</p>	<p>Gastão Vieira- PMDB/MA</p>	<p>Esse artigo, ao alterar a Lei nº 8.958/1994, que</p>

<p>de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido de Parágrafo Único com a seguinte redação:  “Parágrafo Único. São condições para credenciamento e renovação de credenciamento de que trata o Inciso III do caput:  I - estatuto referendado pelo conselho superior da instituição apoiada;  II - órgão deliberativo superior da fundação integrado por, no mínimo, um terço de membros designados pelo conselho superior da instituição apoiada; e  III - demonstrações contábeis do exercício social, acompanhadas de parecer de auditoria independente, bem como relatório anual de gestão encaminhados ao conselho superior da instituição apoiada para apreciação em até sessenta dias após a devida aprovação pelo órgão deliberativo superior da fundação.”</p>			<p>dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, pretende inserir mecanismos regulatórios quanto às ações dessas instituições, que atuam nas IES públicas, por isso a emenda de supressão desse artigo.</p>
<p><b>Art. 55.</b> O Art. 12 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:  “Art. 12.....; § 2º Para gozo da imunidade, as instituições a que se refere esse artigo estão obrigadas a atender aos seguintes requisitos:  <b>h)</b> não alienar ou</p>	<p><b>EMP nºs 34, 109, 123, 126, 241, 271, 319 e 336 – Supressiva.</b>  Suprima-se o Art. 55 do Projeto.</p>	<p>Respectivamente: Walter Feldman-PSDB/SP; Walter Feldman-PSDB/SP; José Carlos Aleluia-DEM/BA; Gonzaga Mota - PSDB/CE; Gastão Vieira-PMDB/MA; Gastão Vieira-PMDB/MA; Alberto Fraga – DEM/ DF; Fleury</p>	<p>O artigo pretende alterar os parágrafos 2º, 4º e 5º do Art. 12, da Lei nº 9.532/1997, que trata da legislação tributária federal. Esses dispositivos tratam das prerrogativas para o gozo da imunidade das instituições sem fins lucrativos, estabelecendo requisitos que visam a regular a sua atuação dentro das IES públicas. Dessa forma, foi alvo de</p>

<p>constituir ônus reais sobre bens do ativo ou realizar quaisquer outros atos que gerem obrigações para a instituição no interesse preponderante de seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;</p> <p><b>i)</b> não firmar quaisquer contratos a título oneroso com seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;</p> <p><b>j)</b> não permitir a utilização, em condições privilegiadas, de quaisquer recursos, serviços, bens ou direitos de propriedade da instituição imune por seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;</p> <p><b>l)</b> outros requisitos estabelecidos em lei relacionados ao funcionamento das instituições a que se refere esse Artigo.</p> <p>§ 4o Deverão ser arquivados no órgão competente para registro dos atos constitutivos das instituições de que trata esse Artigo todos os atos praticados ou contratos por elas celebrados que sejam relacionados direta ou indiretamente com seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores.</p> <p>§ 5o Para fins desse Artigo, são equiparados aos</p>		<p>– PTB/SP</p>	<p>8 emendas, que buscavam suprimir esse artigo com a justificativa de que cabe à lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar. Porém, o que se vê é que esses partidos legislam a favor das facilidades e dos altos lucros conseguidas por essas fundações nas IES públicas.</p>
--	--	-----------------	--

<p>associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores das entidades sem fins lucrativos seus cônjuges ou parentes até segundo grau ou, ainda, seus controladores, controladas e coligadas e seus respectivos sócios e administradores.”</p>			
<p><b>INCLUSÃO DE ARTIGO</b></p>	<p><b>EMP nº 155 - ADITIVA.</b>          Inclua-se, onde couber, o seguinte Artigo:          Art. __. O servidor que participar do desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa ou extensão, inclusive na prestação de serviços, poderá receber retribuição pecuniária diretamente da universidade federal a que estiver vinculado sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.          § 1o O colegiado superior de cada instituição federal de ensino superior deverá disciplinar a forma de participação de seus servidores no desenvolvimento das atividades previstas no <i>caput</i> desse Artigo.          § 2o O valor do adicional variável fica sujeito à incidência dos tributos e contribuições aplicáveis à espécie vedada a incorporação aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos, bem como a referência como base de cálculo para qualquer benefício adicional ou vantagem coletiva ou pessoal.          § 3o O adicional variável de que trata esse Artigo configura-se, para os fins do</p>	<p>Carlos Abicalil-PT/MT</p>	<p>Essa emenda pretende a inclusão de novo artigo ao PL nº 7.200/2006. Trata das remunerações dos servidores que participarem de atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas pelos diferentes grupos de ensino e pesquisa atuante nas IES públicas (fundações).          O que se vê com a inserção desse artigo, é a tentativa de regularizar e aprofundar a existência dessas fundações, orientadas sob o crivo do capital dentro das universidades públicas.</p>

		Art. 28 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, ganho eventual.	
INCLUSÃO DE ARTIGO		<p><b>EMP nº 366 – Aditiva.</b>          Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 7.200/2006 os Arts. 12, 13 e 14, renumerando-se os demais:</p> <p>“Art. 12. Fica vedado às Instituições Públicas de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica celebrar contratos, convênios ou parcerias com fundações privadas:</p> <p>a) que tenham em sua administração ou conselho curador docentes em regime de dedicação integral ou exclusiva bem como membros da administração da universidade ou de seus Conselhos;</p> <p>b) que impliquem em remuneração extra-orçamentária a servidores docentes e não-docentes das Instituições Públicas de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica.</p> <p>Parágrafo Único. É proibida a vinculação de cargos executivos das Instituições Públicas de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica a conselhos ou quaisquer outras instâncias de fundações privadas de apoio.</p> <p>Art. 13 A fim de garantir o cumprimento do princípio citado no <b>caput</b> sem que isso implique em prejuízo acadêmico e administrativo às Instituições Públicas de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, haverá processo de transição até 31 de dezembro de 2011.</p> <p>§ 1º Nesse período de transição, as Instituições Públicas de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica poderão contar com o apoio de apenas uma fundação pública, bem como</p>	<p>Ivan Valente – PSOL/SP</p> <p>Essa emenda pretende, também, incluir novos artigos ao PL nº 7.200/2006. Acrescentando-os no Capítulo II, Seção II – Da Universidade, com a finalidade de corrigir a situação gravíssima e histórica que vem prejudicando as atividades fins da educação superior: as Fundações de Apoio. Com o funcionamento dessas fundações ditas de apoio dentro da universidade, as relações entre o público e o privado se confundem e se sobrepõem, transformando a pesquisa em mercadoria.</p>

	<p>criar órgão central para gerenciar convênios em andamento;</p> <p>§ 2º Tanto o órgão central quanto a fundação pública citados no Parágrafo 2º devem ter caráter estritamente operacional, com quadros técnicos e administrativos enxutos e altamente qualificados, não tendo competência no que se refere às atividades de formação e pesquisa, tendo como fim exclusivo dar apoio técnico às operações de interação da universidade com a sociedade.</p> <p>§ 3º A União garantirá às Instituições Públicas de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica recursos extra-orçamentários a fim de arcar com os créditos por elas contraídos e com a contratação de servidores não-docentes que se fizerem necessários.</p> <p>§ 4º Revogam-se a Lei nº 8.958, de 1994, e o Decreto nº 5.205, de 2004”.</p>		
--	---	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da análise do PL nº 7.200/2006 e das 368 Emendas apostas (BRASIL, 2010a).

Observa-se, por meio da tabela 31, que o teor das emendas, no que tange ao público e ao privado, refletem os conteúdos existentes nos PLs que tramitam apensados ao PL nº 7.200/2006 e ao PL nº 4.212 (principal), do deputado Átila Lira (PSB/PI), bem como se materializaram nas medidas editadas ao longo dos dois mandatos do governo Lula.

Nesse sentido, a aprovação de diversos instrumentos jurídicos e normativos, ao longo dos dois mandatos do governo Lula, evidencia o porquê de não se ter pressa em aprovar os PLs, em tramitação, e as emendas apostas ao PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo. Esse cenário mostra que a opção por políticas fragmentárias e esparsas, aprovadas ao gosto do mercado, continua sendo a opção mais viável para a consolidação de políticas privatistas.

Outra questão possível de ser daí destacada é o conteúdo privatista das emendas anexadas ao PL do Executivo, que encontram precedentes nas

orientações dos organismos internacionais, delineadas a partir da Reforma do Estado brasileiro, na década de 1990. O texto das emendas revelam, portanto, grande coerência com as políticas em curso, desde o governo FHC, buscando enfatizar duas diretrizes: a privatização por diferentes estratégias e a flexibilização do modelo de ensino pautado no tripé ensino, pesquisa e extensão.

Nas questões relativas à regulamentação da educação superior, vê-se que a iniciativa privada busca requerer, para si, autonomia para gerir suas instituições, de acordo com as demandas econômicas, da região atendida e, principalmente, segundo o tipo de IES existente. Assim, foi comum perceber o grande número de emendas supressivas nas questões de organização e de regulação da educação superior.

Enfim, por meio da análise das emendas referentes à temática do público e do privado, verifica-se grande manobra política a favor dos interesses mercantis, situação que tem se manifestado na história da educação superior brasileira, revelando a consolidação de políticas que visam submeter o público à mesma lógica que permeia o privado, bem como a criação da esfera pública não estatal, de maneira a beneficiar ainda mais as reivindicações das IES privadas.

#### **4.3 Substitutivo da Câmara dos Deputados: desmantelamento do PL nº 7.200/2006**

O Substitutivo ao PL nº 7.200/2006, enviado pela Comissão Especial, em 07 de julho de 2010, para tramitação na Câmara dos Deputados, representa a vitória do projeto privatista para a educação superior brasileira. Esse Substitutivo altera a LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dar nova redação aos artigos 55,56 e 57 e incluir os artigos 55-A e 55-B e é composto de cinco artigos.

No relatório da Comissão Especial, que apresenta esse Substitutivo, seu Relator, o deputado Jorginho Maluly (DEM/SP), declara que esse projeto:

contempla a autonomia universitária no que diz respeito ao processo de orçamento e financiamento para efetivação da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial das Instituições Federais de Educação Superior (IFES); Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs); e dos Hospitais Universitários (HUs); à metodologia de distribuição orçamentária por meio de matriz e de reposição de pessoal docente (tendo

em vista o banco de professores-equivalentes) e de pessoal técnico-administrativo das IFES; à ampliação do acesso e o apoio à formação para a docência e à assistência estudantil; e ao processo de escolha de dirigentes e de composição dos órgãos decisórios, estabelecendo, ainda, a duração de mandatos e o mínimo semanal de atividades docentes nas instituições públicas federais de ensino superior (BRASIL, 2010, p; 80-1).

Verifica-se que os mecanismos presentes nesse Substitutivo configuram-se como dispositivo complementar à reforma implantada nos últimos anos na educação superior, com impactos negativos para as universidades federais. De maneira geral, esse projeto dá continuidade à reforma colocada pelos organismos internacionais, ou seja, aquela voltada à reestruturação das funções da universidade.

O artigo 2º, ao alterar os artigos 55,56 e 57, da LDB nº 9.394/1996, instaura mecanismos que visam consolidar as propostas presentes no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e de Expansão das Universidades Federais (REUNI) e demais ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), vinculando o orçamento dessas universidades a parâmetros e ações a serem concretizados. O artigo 3º incluiu na LDB 9.394/1996 os artigos 55-A e 55-B que, da mesma forma, complementam e dão legitimidade a outras normatizações editadas e em andamento.

De maneira a facilitar a visualização dos dispositivos alterados, organizou-se a tabela abaixo:

<b>Tabela 32- Destaques trazidos pelo Substitutivo ao PL nº 7.200/2006.</b>		
<b>LDB 9.394/1196</b>	<b>Substitutivo ao PL nº 7.200/2006</b>	<b>Observações</b>
Art. 55 – Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.	Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições federais de educação superior e os meios de efetivação da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial dessas instituições. § 1º A distribuição anual, pelo Ministério da Educação, dos recursos orçamentários de outros custeios, capital e inversões financeiras destinados às universidades federais será efetuada com base em matriz, podendo haver aportes adicionais mediante motivação específica.  § 2º A matriz referida no § 1º será	Como no REUNI, esse artigo pretende vincular os recursos orçamentários a uma espécie de plano de reestruturação, aqui concebido como <i>matriz</i> , que deverá ser definida em regulamentação do MEC e participação dos representantes das IES, com base nos oito parâmetros elencados.  Ao consolidar o disposto na Portaria Interministerial nº 22/2007, que cria o banco de professores equivalentes, o § 3º desse artigo, também admite a reposição por esse tipo de profissional, salientando que essa contratação poderá ser realizada independentemente de

	<p>definida em regulamentação do Ministério da Educação com a participação de representantes das instituições, observando parâmetros tais como:</p> <p>I – o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;</p> <p>II – a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;</p> <p>III – a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional e internacionalmente;</p> <p>IV – registro e comercialização de patentes;</p> <p>V – a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;</p> <p>VI – os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e outros processos oficiais de avaliação;</p> <p>VII – a existência de programas de Mestrado e Doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e</p> <p>VIII – a existência de programas institucionalizados de extensão com indicadores de acompanhamento.</p> <p>§ 3o A reposição de docentes e de servidores técnico-administrativos para os cargos vagos no quadro das universidades federais será efetuada com base em mecanismo de autorização por instituição, independentemente de autorização individualizada para cada cargo, observado o Artigo 169, § 1o da Constituição Federal, e considerará:</p> <p>I - para a reposição de docentes, o comprometimento orçamentário e o limite do banco de professores-equivalentes, que será computado como a soma de todos os cargos de docente expressa na unidade professor equivalente conforme definida em regulamentação específica;</p> <p>II – para a reposição de servidores técnico-administrativos o comprometimento orçamentário e o limite indicado pela fixação de</p>	<p>autorização individualizada.</p> <p>No § 5º, são estabelecidas diretrizes para a ampliação do acesso às instituições federais de educação superior que, por sinal, são iguais às diretrizes do programa REUNI que, conforme análise anterior (Capítulo 3) pretende reestruturar a universidade pública e sua função histórica.</p>
--	--	---

	<p>quadro de referência a ser definido em regulamentação específica.</p> <p>§ 4º As dotações orçamentárias das universidades federais caracterizam-se como obrigações da União conforme o regime do Art. 9º, § 2º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, observando-se os seguintes limites:</p> <p>I – os valores constantes da proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo;</p> <p>II – a arrecadação efetiva se inferior à arrecadação prevista na proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo;</p> <p>III – a ocorrência de calamidade pública nacional ou catástrofes naturais.</p> <p>§ 5º Nas instituições federais de educação superior, a ampliação do acesso observará as seguintes diretrizes:</p> <p>I – aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos com a ocupação de vagas ociosas e o aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;</p> <p>II – redução das taxas de evasão e retenção na educação superior;</p> <p>III – descentralização e interiorização de suas atividades;</p> <p>IV – ensino, pesquisa e extensão voltados ao fortalecimento da educação básica pública.</p> <p>§ 6º O disposto nos §§ 1º, 3º e 4º desse Artigo aplica-se aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.</p> <p>§ 7º Compreendem-se na expressão 'universidades federais' os hospitais universitários a elas vinculados. (NR)</p>	
NÃO CONSTA NA LDB	Art. 55-A. O Ministério da Educação manterá programas de iniciação à docência e concessão de bolsas a estudantes matriculados em cursos de licenciatura como forma de incentivar a formação de profissionais do magistério para atuar na Educação Básica.	Mantém o disposto no PL nº 7.200/2006, bem como em outros programas implementados, em paralelo (UAB, IFET).
NÃO CONSTA NA LDB	Art. 55-B. O Ministério da Educação apoiará estratégias e ações de inclusão e assistência estudantil desenvolvidas pelas instituições	Recuo em comparação ao disposto no artigo 47, do PL nº 7.200/2006, pois, ao contrário de definir como prioridade e dever,

	públicas de educação superior dirigidas aos estudantes matriculados e selecionados por critérios sócio-econômicos na forma de regulamentação específica sem prejuízo de demais requisitos fixados em ato próprio das instituições.	determina que o MEC <b>apoiará</b> estratégias de assistência estudantil, situação que flexibiliza essa normatização, tão importante para a aclamada democratização e redução da evasão da educação superior.
Art. 56 – As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. Parágrafo único – Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais.	Art. 56.....; § 1o Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais.  § 2o O reitor da instituição federal de ensino superior será nomeado pelo Presidente da República dentre os docentes integrantes da carreira de magistério superior do quadro efetivo da instituição, portador do título de Doutor, indicado após processo de consulta à comunidade universitária para mandato de quatro anos, permitida uma recondução, conforme previsto no respectivo estatuto.  § 3o Os diretores das unidades acadêmicas das universidades federais serão nomeados pelo Reitor, dentre os docentes integrantes da carreira de magistério superior do quadro efetivo da instituição, indicados após processo de consulta à comunidade universitária, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, conforme previsto no respectivo estatuto.  § 4o Os mandatos de Reitor, Vice-Reitor e diretor de unidade acadêmica extinguem-se pelo decurso do prazo ou, antes desse prazo, pela aposentadoria, voluntária ou compulsória, pela renúncia e pela destituição ou vacância do cargo. (NR)	Este artigo recupera mecanismos presentes nos artigos 39 e 40 do PL nº 7.200/2006 para a nomeação do reitor, vice-reitor e diretores das unidades acadêmicas das universidades federais.
Art. 57- Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aula.	Art. 57. Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas na graduação.  Parágrafo Único. Nos Institutos Federais de Educação, Ciência e	Esse artigo, ao modificar a redação para “oito horas semanais de aulas <b>na graduação</b> ”, vai de encontro às diretrizes de reconfiguração da universidade pública, reativando as discussões sobre Universidade de Pesquisa X

	Tecnologia, a aplicação da regra do <i>caput</i> limita-se à atividade na educação superior sem prejuízo da dedicação às aulas na educação básica. "(NR)	Universidade de Ensino. Desconsidera o tripé ensino, pesquisa e extensão, valorizando somente o ensino.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados disponíveis na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2010a).

A análise do presente Substitutivo revela que o projeto de reforma universitária reduziu-se à pretensão de reformar alguns artigos da LDB nº 9.394/1996, bem como consolidar as diretrizes presentes no PDE, situação que pode levar à “desestruturação da universidade pública” (ANDES-SN, 2007c, p. 9). Ao reafirmar princípios constantes do REUNI, esse Substitutivo, ainda, extrapola o prazo de cinco anos, definido no Decreto nº 6.096/2007, que institui o REUNI, para tornar-se regra.

Quanto ao Substitutivo, no que tange ao segmento privado de educação superior, a ausência de mecanismos que regulam essa instância corrobora para o atendimento das solicitações de flexibilização, desburocratização e simplificação desse nível de ensino, efetuadas ao longo do processo de tramitação da reforma universitária.

Desse modo, é evidente que esse Projeto de Substitutivo priorizou, exclusivamente, os conteúdos e as bandeiras do PL nº 7.200/2006, que colaboravam para o redesenho da universidade brasileira, sendo construído, a partir do discurso do Ministro da Educação, Fernando Haddad, dando continuidade à reforma homeopática do governo Lula. O envio desse Substitutivo significa, portanto, a continuidade de políticas fragmentárias para a educação superior, já que se trata de texto lacunar que possibilita a realização de intervenções mais rápidas e específicas as demandas existentes.

Além disso, é importante considerar que, apesar das deficiências encontradas no PL nº 7.200/2006, seu texto trata de completa reforma para a educação superior, com alguns dispositivos que buscavam aprimorar questões importantes para o funcionamento da universidade pública, organizada sob o tripé ensino, pesquisa e extensão. O Substitutivo enviado pelo relator, o deputado Jorginho Maluly (DEM/SP), por sua vez, define-se como projeto enxuto, que visa a reformar dados aspectos da educação superior, como já fora analisado.

Por fim, até a data de conclusão desse trabalho, os Projetos de Reforma Universitária, bem como o Substitutivo gerado, continuam parados na Câmara dos Deputados, o que corporifica o argumento inicial de que a reforma universitária seguirá em curso, com a edição de normas esparsas e mais ágeis que atendam às prerrogativas do empresariado da educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da educação superior no governo Lula evidenciou que, ao contrário, do discurso para a consolidação de uma ampla reforma universitária, em defesa da escola pública e da democratização do acesso a esse nível de ensino, os caminhos adotados deram continuidade à fragmentada reforma, em curso, desde o governo FHC. O percurso realizado evidenciou que o rumo das políticas adotadas não alterou as características do ensino superior brasileiro, marcado pela privatização e pelo interesse mercadológico.

Em conformidade com os interesses centrais do capitalismo neoliberal, a política efetivada, ao longo dos dois mandatos do governo Lula, avançou sobre o fundo público e sobre os direitos sociais conquistados, de forma a garantir a supremacia desta corrente, em meio às suas crises estruturais, cada vez mais frequentes. Desse modo, assistimos à crescente privatização e transferência das políticas sociais para o âmbito das organizações da sociedade civil, o que colaborou para o redimensionamento dos conceitos do público e do privado.

Nesse sentido, a reforma do Estado brasileiro, iniciada no governo FHC, foi aprofundada no governo Lula, por meio da adoção de uma série de ajustes estruturais, que acarretou a continuidade de ações esparsas para a política educacional, principalmente para a educação superior. Ficou claro, também, que a agenda de reformas para o ensino superior, nos dois governos, foi orientada a partir das recomendações dos organismos internacionais, que priorizavam aspectos econômicos, em detrimento das questões sociais.

Assim, a política implantada por Lula, ao contrário do discurso em prol da reforma universitária democrática e amplamente debatida com a sociedade civil, foi sendo realizada a “conta gotas”, por meio de um conjunto de leis, decretos, medidas provisórias e portarias interministeriais. Consequentemente, a chegada ao poder de um governo de origem popular não colaborou para uma significativa mudança nos rumos das políticas educacionais em curso. Na realidade, as ações desencadeadas promoveram maior mercantilização do ensino, por meio do crescimento das IES privadas e da abertura das IES públicas para os interesses do mercado ou, até mesmo, das estratégias de privatização das IES públicas.

Portanto, o encaminhamento de um Projeto de Lei de Reforma Universitária em nada alterou a mudança desse quadro, seja porque os PLs, em pauta, após

longa tramitação na Câmara dos Deputados, ainda não foram aprovados, sendo enviado Substitutivo ao PL do Poder Executivo que, por sua vez, até então, não chegou a ser apreciado; seja porque os conteúdos inerentes à esfera privada e presentes nas 368 emendas apostas ao projeto, foram sendo incorporadas pela reforma em curso.

Vê-se, desse modo, que os princípios, os fundamentos e as diretrizes traçadas nos documentos editados nos dois primeiros anos do governo Lula (*Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira e Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*), foram impregnados pelas orientações dos organismos internacionais e pelos interesses privatistas, que corporificaram os dispositivos legais implantados, consolidando a reformulação da educação superior no Brasil.

Em outra direção, vemos que o discurso por justiça social, democratização e defesa do ensino superior público e gratuito mostra o interesse desse governo, de cunho mais popular, em manter a aparência de que as decisões são construídas a partir dos anseios da sociedade, quando, na verdade, são determinadas em consonância com as demandas crivadas pela lógica capitalista.

A reforma editada trouxe mudanças que incidiram na identidade da universidade brasileira, organizada sob o tripé ensino, pesquisa e extensão. Nesse quadro, por meio do discurso de modernização da educação superior brasileira e da democratização do acesso para os segmentos excluídos, as normas editadas, como o SINAES, o PROUNI, o REUNI, O IFET, a UAB, as políticas de ensino à distância (EàD), a Lei de Incentivos Tecnológicos, a Lei de Parceria Público/Privada e as demais normatizações inseridas, agrava a diluição das fronteiras entre o público e o privado, corroborando para a visão da educação como serviço não exclusivo do Estado, bem público, de responsabilidade conjunta da família e da sociedade, que poderá ser oferecido pela iniciativa privada, caracterizando-a como serviço público não estatal.

Assim, verifica-se que a ascensão de Lula à Presidência da República não representou a ruptura com as políticas neoliberais vigentes, de privatização e de mercantilização do espaço público, que marcam nossa história, imprimindo novos contornos à identidade do ensino superior brasileiro que, por promover o redimensionamento das esferas do público e do privado, aproximou sua função

social à lógica global do capital, de modo a consolidar as práticas educacionais excludentes.

Conclui-se, dessa maneira, que o governo Lula teve como marca a continuidade e não a ruptura, com a aprovação esparsa, de instrumentos jurídicos normativos, ao longo de seus dois mandatos, que, a partir, da articulação com a reforma do Estado, manteve e aprofundou a contrarreforma homeopática, bem como as principais diretrizes políticas e econômicas do governo FHC.

Não se pretendeu com este estudo esgotar as discussões acerca da reforma do ensino superior e dos instrumentos jurídicos normativos aprovados, que levaram ao hibridismo das relações entre o público e o privado, mas sim analisar o desenho traçado para este nível, no período delimitado, buscando apreender as estratégias de implementação e de consolidação das ações desencadeadas, as quais delinearam importante etapa para os rumos da educação superior.

Urge, portanto, a partir do cenário apresentado, acompanhar a tramitação do Substitutivo colocado ao PL nº 7.200/2006, que continua parado na Câmara dos Deputados. Além disso, é importante lembrar que, mesmo que os trabalhos sejam retomados, na Câmara, e o Substitutivo seja aprovado, não significa que a tramitação chegou ao final. Há, ainda, o encaminhamento da proposição ao Senado, que seguirá com a análise e discussão do projeto. Caso o Senado ofereça modificações à proposição, a mesma retornará à Câmara dos Deputados, reiniciando novamente o processo, até que o projeto seja aprovado nas duas casas, em conformidade com as normas regimentares.

Assim, a tramitação da referida Reforma Universitária, em pauta na Câmara dos Deputados, encontra-se em sua fase inicial, situação que contrasta com o panorama da educação superior vigente, o que revela que não se teve e não se tem pressa em aprovar os PLs em tramitação, bem como as emendas apostas ao PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo, enviados ao Congresso Nacional.

Além disso, é preciso estar atento, acompanhar e analisar as propostas delineadas no novo Plano Nacional da Educação (PL nº 8.035/2010), em tramitação na Câmara dos Deputados. Assim, como os demais dispositivos instaurados, esse Projeto de Lei reveste-se de grande teor privatista e, se aprovado, também contribuirá para a diluição das fronteiras do público e do privado e para a mudança estrutural nas funções da universidade pública e gratuita.

Por fim, apesar do cenário político do governo Lula ter indicado a formulação de um projeto de Reforma Universitária e, ao se considerar a continuidade das bases governistas, com a posse da nova Presidenta da República, pertencente ao mesmo partido, nas eleições de 2010, vemos que a reforma seguirá em curso, com a aprovação esparsa de mecanismos jurídicos normativos em conformidade com as demandas da esfera privatista desse nível de ensino.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *O público e o privado na educação. Interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

ALMEIDA, Sérgio Campos de. *O Avanço da privatização na educação brasileira: o PROUNI como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado*. (Dissertação de mestrado). Niterói, RJ: UFF, 2006.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *Análise da Proposta do Sinaes - (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior)*. Brasília, DF, [2003?]. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/entidades/estudantis/caef/escritos/documentos>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *A contra-reforma da educação superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo Lula da Silva*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *Análise do GTPE/ANDES-SN do Anteprojeto de lei da educação superior do MEC. Versão de dezembro de 2004*. Brasília, DF, 2005<sup>a</sup>. Disponível em: [Disponível em: http://www.andes.org.br](http://www.andes.org.br). Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *ENADE: um instrumento para a mercantilização da educação*. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *Fundações privadas ditas de apoio as universidades públicas. Cadernos ANDES*. Brasília, DF, 2006a Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *Análise do Projeto de lei nº 7200/2006. A educação Superior em perigo*. Brasília, DF, 2006b. Disponível em:

[http://www.aduff.org.br/documentos/download/20070817\\_02\\_analise\\_pl7200\\_06.pdf](http://www.aduff.org.br/documentos/download/20070817_02_analise_pl7200_06.pdf). Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. Universidade Pública X Fundações ditas de Apoio, Educação não é mercadoria. Brasília, DF, 2007<sup>a</sup>. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre educação superior*. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *PDE – O plano de desestruturação da educação superior*. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior. Cadernos ANDES*. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANDES-SN. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR- SINDICATO NACIONAL. *Fundações privadas X Universidades públicas. Uma relação incompatível*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior*. Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington D.C. BIRD/Banco Mundial, 1995.

BANCO MUNDIAL. *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms*. Washington: World Bank, 1998.

BRASIL. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm). Acesso em: mar 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: mar 2010.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em abr 2011.

BRASIL. *Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994*. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília, DF, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8958.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8958.htm). Acesso em mar 2011.

BRASIL. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: 1995. Brasília, DF, 1995a. Disponível em: [www.mare.gov.br](http://www.mare.gov.br). Acesso em: 17 mar. 2010.

BRASIL. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: 1995a. Disponível em: [www.mare.gov.br](http://www.mare.gov.br). Acesso em: 17 mar. 2010.

BRASIL. *Planejamento Político-estratégico (1995/1998)*. Brasília, DF, 1995b.

BRASIL. *Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024/91 e dá outras providências (Conselho Nacional de Educação). Brasília, DF, 1995c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm). Acesso em: 03 ago. 2010.

BRASIL. *Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 5.540/68, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Brasília, DF, 1995d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9192.htm). Acesso em: 03 ago. 2010.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996a Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: mar 2010.

BRASIL. *Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996*. Estabelece procedimentos para o processo e a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2026.htm). Acesso em: 03 ago. 2010.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 20 abr. 2010.

BRASIL. *Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997*. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino as disposições contidas nos Arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, Parágrafo Único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 1997a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2207.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2207.htm). Acesso em: 20 ago. 2010.

BRASIL. *Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997*. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino as disposições contidas no Art. 10º da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos Arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, Parágrafo Único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 1997b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm). Acesso em: 20 ago. 2010.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em maio de 2010.

BRASIL. *Decreto nº 3.860 de 09 de janeiro de 2001*. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências. Brasília, DF, 2001a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3860.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm). Acesso em: 20 ago. 2010.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm). Acesso em: 15 set. 2010.

BRASIL. MEC. INEP. *Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2002*. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 15 out. 2010.

BRASIL. MEC. Grupo de Trabalho Interministerial. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*. Brasília, DF. 2003a.

BRASIL. MEC. SESU. Comissão de Educação do Senado e Comissão de Educação da Câmara. Seminário “Universidade: por que e como reformar?”. IN: UNESCO. *Seminário Universidade: Por que e como reformar?*. Brasília, 2003b. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em 15 jan. 2011.

BRASIL. MEC. IDES: *Índice de desenvolvimento do ensino superior*. A nova geração da avaliação do ensino superior brasileiro. Brasília: MEC, 2003c (mimeo).

BRASIL. *Decreto Nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre os centros universitários de que trata o Art. 11 do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001 e dá outras providências. Brasília, DF, 2003d Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/decreto4914.pdf>. Acesso em abr 2010.

BRASIL. *Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. Brasília, DF, 2003e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/147.htm). Acesso em: fev 2011.

BRASIL. MEC. INEP. *Censo da Educação Superior*. Sinopse Estatística – 2003. Brasília, DF, 2003f. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 05 fev. 2011.

BRASIL. MEC. *Seminário Internacional Universidade XXI. Novos caminhos para a Educação Superior*. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004459>. Acesso em: 14 fev. 2011.

BRASIL. GERES. *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*. Documento II. Brasília, DF, 2004b. Disponível em: <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/MEC%2002-08-04.htm>. Acesso em: fev 2011.

BRASIL. CONAES. *Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior*. Brasília, DF, MEC/CONAES/SESU/INEP, 2004c. Disponível em:

<http://www.metodista.br/avaliacao-institucional/documentos/conaes.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2011.

BRASIL. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo da Educação Superior*: Sinopse Estatística – 2004. Brasília, DF, 2004d. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 15 out. 2010.

BRASIL. *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- SINAES e dá outras providências. Brasília, DF, 2004e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm). Acesso em: fev. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 5.154, de 01 de julho de 2004*. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2004f. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5154.htm). Acesso em: out. 2010.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Exposição Interministerial de Motivos, nº 061/2004/MEC/MF, de 10 de setembro de 2004. Brasília, DF, 2004g. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-061-MEC-MF-04.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-061-MEC-MF-04.htm). Acesso em: abr. 2011.

Brasil. *Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004*. Institui o Programa Universidade para Todos — PROUNI — regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dá outras providências. Brasília, DF, 2004h. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm). Acesso em: abr. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 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, de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Brasília, DF, 2004i. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5205.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5205.htm). Acesso em: mar. 2011.

BRASIL. *Decreto 5.224, de 01 de outubro de 2004*. Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF, 2004j. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5224.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5224.htm). Acesso em: out. 2010.

BRASIL. *Decreto nº 5.225, de 01 de outubro de 2004*. Altera dispositivos do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004k. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5225.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5225.htm). Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. *Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF, 2004l. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm). Acesso em: mar. 2011.

Brasil. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF, 2004m. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: mar. 2011.

BRASIL. *Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Brasília, DF, 2004n. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/L10.934.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.934.htm). Acesso em: 08 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.212, de 06 de outubro de 2004*. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004o. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=265892>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.625, de 14 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para inserir dispositivos sobre Centros de Educação Tecnológica.. Brasília, DF, 2004p. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=273093>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.221, de 06 de outubro de 2004*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Superior e dá outras providências. Brasília, 2004q. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=266006>. Acesso em: 15 abr. 2001.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.336, de 27 de outubro de 2004*. Institui a Contribuição para Desenvolvimento da Educação Superior Pública – CODESUP. Brasília, 2004r. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267958>. Acesso em 15 abr. 2011.

BRASIL.CONAES. *Avaliação externa de instituições de educação superior: diretrizes e instrumento*. Brasília, DF, MEC/CONAES/SESU/INEP, 2005a. Disponível em: [http://www.uepg.br/cpa/pdf/Avaliacao\\_Institucional\\_Externa.pdf](http://www.uepg.br/cpa/pdf/Avaliacao_Institucional_Externa.pdf). Acesso em: 04 mar. 2011.

BRASIL. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI - regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004 e dá outras providências. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). Acesso em: 07 abr. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005*. Regulamenta o Art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 2005c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm). Acesso em: 07 abr. 2011.

BRASIL. Casa Civil. *Mensagem de Veto nº 14, de 13 de janeiro de 2005*. Brasília, DF, 2005d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0014-05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0014-05.htm). Acesso em: 07 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 6.137, de 01 de novembro de 2005*. Dispõe sobre o acesso aos cursos de graduação oferecidos pelas Instituições de Ensino Superior. Brasília, 2005e. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305148>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm). Acesso em: 14 fev. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, DF, 2006b. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm).  
Acesso em: 07 abr. 2011.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Projeto de lei da reforma da educação superior- PL nº 7.200/2006*. Brasília, DF. Casa Civil, 2006c. Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390&ord=1>. Acesso em: 10 mar. 2009.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Exposição de Motivos. Projeto de Lei da reforma da educação superior*. Brasília, DF: E.M.I. nº. 015/MEC/MF/MP/MCT, 2006d. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390&ord=1>. Acesso em: 10 mar. 2009.

BRASIL. *Projeto de lei nº 6.922, de 19 de abril de 2006*. Regulamenta o art. 206, VI e o art. 211 da Constituição Federal. Cria o Conselho Nacional da Educação. Brasília, 2006e. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=321352>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de lei nº 7.444, de 05 de setembro de 2006*. Acrescenta parágrafos ao art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, com relação a autorização para oferta de cursos fora da área geográfica de atuação de instituições de educação superior. Brasília, 2006f. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=333043>. Acesso e: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 7.322, de 11 de julho de 2006*. Dispõe sobre o estabelecimento de critérios de desempenho para a distribuição dos recursos orçamentários da União entre as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Brasília, 2006g. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=330108>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 7.398, de 02 de agosto de 2006*. Autoriza o Poder executivo a criar a Universidade Federal de Ensino à Distância e dá outras providências. Brasília, 2006h. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332208>. Acesso em 15 abr. 2011.

BRASIL. *O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, princípios e programas.* Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>. Acesso em: 08 abr. 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de Educação Tecnológica para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm). Acesso em: 08 abr. 2011.

BRASIL. 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. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 08 abr. 2011.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007. Brasília, DF, 2007d. Disponível em: [http://www.ufjf.br/prorh/files/2010/02/portariaministerial22\\_2007.pdf](http://www.ufjf.br/prorh/files/2010/02/portariaministerial22_2007.pdf). Acesso em: 08 abr. 2011.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 224, de 23 de julho de 2007. Brasília, DF, 2007e. Disponível em: [http://www.ufjf.br/prorh/files/2010/02/portariaministerial224\\_2007.pdf](http://www.ufjf.br/prorh/files/2010/02/portariaministerial224_2007.pdf). Acesso em: 08 abr. 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, DF, 2007f. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm). Acesso em: 08 abr. 2011.

BRASIL. MEC. INEP. *Censo da Educação Superior. Sinopse Estatística – 2008.* Brasília, DF, 2008a. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 10 abr. 2008.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.109, de 26 de março de 2008.* Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Ensino à Distância e dá outras providências. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388263>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.741, de 11 de fevereiro de 2008*. Altera a lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com relação às disposições referentes ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=382827>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.055, de 07 de outubro de 2008*. Altera os incisos II e II do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para ampliar os percentuais mínimos de mestres e doutores no corpo docente das universidades, e dá outras providências. Brasília, 2008d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=411015>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. MEC/SESU/DIFES. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. *Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano*. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: [http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=28](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28). Acesso em: abr. 2007.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação*. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-t.html>. Acesso em: 09 mai. 2011.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Primeira Audiência Pública*. Brasília, DF, 2009c. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl421204/pl421204nt290409.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2011.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Segunda Audiência Pública*. Brasília, DF, 2009d. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl421204/pl421204nt160609.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2011.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Terceira Audiência Pública*. Brasília, DF, 2009e. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl421204/pl421204nt300609.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2011.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Quarta Audiência Pública.* Brasília, DF, 2009f. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl421204/pl421204nt070709.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2011.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Quinta Audiência Pública.* Brasília, DF, 2009g. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl421204/pl421204nt110809.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2011.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Sexta Audiência Pública.* Brasília, DF, 2009h. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl421204/pl421204nt010909.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2011.

BRASIL. *O que você deseja consultar na UAB.* Brasília, 2009i. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php>. Acesso em: 10 mai. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.308, de 28 de maio de 2009.* Acrescenta parágrafo ao art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, dispondo sobre critérios de avaliação de instituições e cursos, quanto à titulação e ao regime de trabalho de docentes. Brasília, 2009j. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=436432>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.175, de 06 de maio de 2009.* Estatui marco regulatório para a educação superior. Brasília, 2009k. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=433221>. Acesso em 15 abr. 2011.

BRASIL. *Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4.212, de 2004, que fixa normas para a educação superior das instituições públicas e privadas de ensino.* Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=265892&ord=1>. Acesso em: mai. 2011.

BRASIL. SISPROUNI. *Dados e estatísticas.* Brasília, DF, 2010b. Disponível em: [http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=26&Itemid=147](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=26&Itemid=147). Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 7.134, de 14 de abril de 2010*. Acrescenta parágrafo ao art. 2º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que “Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES- e dá outras providências”, dispondo sobre critérios de avaliação de instituições e cursos, quanto à titulação e ao regime de trabalho de docentes. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=473458>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 7.015, de 23 de março de 2010*. Acrescenta o inciso I ao parágrafo 2º do art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para tratar sobre diplomas de ensino a distância. Brasília, 2010d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=470670>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BUARQUE, Cristovam. A universidade na encruzilhada. In: Seminário Universidade: por que e como reformar, 2003, Brasília, DF. *Anais eletrônicos* [2003]. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: dez. 2010.

BUFFA, Ester. O público e o privado como categoria de análise da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da Silva. (Orgs.) *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005a.

CARVALHO, Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 96, p. 979-10000, out. 2006.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, redefinição do Estado nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org). *Globalização, pós modernidade e educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. [CEPAL]. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*. 1992. Disponível em: [http://www.egeneros.org.mx/admin/archivos/lec\\_equida.pdf](http://www.egeneros.org.mx/admin/archivos/lec_equida.pdf). Acesso em: 25 mai. 2010.

CHAUÍ, Marilena. A fantasia da Terceira Via. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 2, 19 dez. 1999.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 2001.

CHAUVEAU, Agnès; TÉTARD, Philippe. (Orgs.) *Questões para a história do presente*. Bauru, SP: Edusc, 1999.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Programa de governo 2002 para a área de educação*. Uma escola do tamanho do Brasil. 2002. Disponível em: <http://www.pt.org.br> . Acesso em: nov. 2010.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 5. 2004, Recife. *Caderno do V CONED*. Recife/PE: Universidade Federal de Pernambuco, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. *O desenvolvimento meandroso da educação brasileira: entre o Estado e o mercado*. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, Oct. 2007.

FÉTZON, Beatriz Alexandrina de Moura; MINTO, César Augusto. *Ensino à distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial*. *Universidade e Sociedade*. Brasília, DF. Ano XVII, nº. 39, 2007, p. 93-105.

FOLHA DE S. PAULO. Verba do governo a fundações aumenta 136% desde 2003. *Folha Online*, São Paulo, SP, 03 mar. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u377908.shtml>. Acesso em: abr. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômica – social capitalista*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização, 1968.

GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da história*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização, 1981.

GRUPO ESPECIAL. *Educación superior en los países en desarrollo: peligro y promesas*. Washington: Grupo de Trabajo conjunto Banco Mundial-UNESCO sobre educación superior y sociedad, 2000.

GRUPO EXECUTIVO DA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*. Brasília, ago. 2004. Disponível em: <http://www.ANDES-SN.org.br>. Acesso em: jan. 2011.

GIDDESN, Anthony. *A terceira via - reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

INFORMATIVO ADUSP. "Reforma Universitária: é preciso acender o sinal de alerta. Nº 223, 02 de outubro de 2006, p.4.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *O empresariamento da educação*. Novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não estatal. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Reforma universitária do governo LULA. Reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

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

LEHER, R. Expansão privada do ensino superior e heteronomia cultural: um difícil início de século. In: DOURADO, L. F.; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João F.(Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã, 2003.

LEITE, Denise Balarine Cavalheiro. Ameaças pós-rankings: sobrevivência das CPAS e da auto-avaliação. *Avaliação: revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. Campinas, v.. 13, n.3 (nov. 2008), p. 833-40.

LOMBARDI, José Claudinei. (org.). *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2001.

LOMBARDI, José Claudinei. Público e privado como categorias de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da Silva. (Orgs.) *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005a.

LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da Silva. (Orgs.) *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005a.

LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). *Marxismo e educação: debates contemporâneos*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005b.

LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (Orgs.). *Capitalismo, trabalho e educação*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005c.

LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís (Orgs.). *Liberalismo e educação em debate*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2007.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Finanças públicas, PPP e Universidade. In: *Caderno Adunicamp*. Campinas, fev., 2005, p. 6-10.

MALAN, Pedro; NETO, Armínio Fraga. *Carta do governo brasileiro ao FMI*. Brasília, 2 dez. 2002. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: jan. 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia Alemã*. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.

MÈSZÁROS, István. *A Educação para além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINTO, Lalo Watanabe. *As reformas do ensino superior no Brasil. O público e o privado em questão*. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e a Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 5.e.d. São Paulo: Cortez, 2008.

MOREIRA, Adriano. *A negação da autonomia universitária na política educacional do governo federal (2003-2008) e do governo do Estado de São Paulo (2007)*. (Dissertação de Mestrado). Araraquara, SP: UNESP, Faculdade de Ciências e Letras, 2009.

MURANAKA, Maria A. Segatto. *O Estado na definição de um projeto educacional: o público e o privado na trajetória da LDB*. (Tese de Doutorado). São Carlos, SP: UFSCar, Centro de Educação e Ciências Humanas, 1998.

MURANAKA, Maria A. Segatto.; MINTO, C. Augusto. O Capítulo "DA EDUCAÇÃO SUPERIOR" na LDB - uma análise. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, n.15: 65-75, fevereiro de 1998.

NASCIMENTO, Alexandre do; SILVA, Andrea F; ALGEBAILLE, Maria E. Estado, mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais. In: NEVES, Lúcia (org.). *O empresariamento da Educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *O empresariamento da educação*. Novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; FERNANDES-SN, Romildo Raposo. Política neoliberal e educação superior. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *O empresariamento da educação*. Novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Reforma universitária do governo LULA. Reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

OLIVEIRA João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes. Educação Superior: o público e o privado na produção do trabalho e na vida acadêmica. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). *O público e o privado na educação*. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes; VELOSO, Thereza Christina Mertens Aguiar; SOUZA, Ana Maria Gonçalves. A reforma da educação superior e os mecanismos de parceria público-privada. Florianópolis: Perspectiva, v.23, n. 02, p. 323-48, jul/dez. 2005.

OLIVEIRA, Ramon. *Agências Multilaterais e a educação profissional brasileira*. Campinas, SP: Alínea, 2006.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *A reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. (Conf. No Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela Presidência da República, janeiro de 1995, revisada em abril/95).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil- para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Esquerda nova e realista. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.5, 30 jan. 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PINSKY, Carla Bassanezi. *Fontes Históricas*. São Paulo: Contexto, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80: 109-35, set. de 2002.

REIS, Luís Fernando Santos. O governo e a PPP. Rio de Janeiro: O Globo, 24 set. 2003. País- opinião, p.7.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SADER, Emir. Público versus mercantil. *Folha de S. Paulo*, 19/06/2003, Opinião, p. A3.

SANFELICE, José Luis. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da Silva. (Orgs.) *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005a.

SAVIANI, Demerval. *A pedagogia histórico – crítica no quadro das tendências críticas da educação brasileira*. São Paulo: ANDE, 1986.

SAVIANI, Demerval; LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. *História e história da educação*. O debate teórico-metodológico atual. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2006.

SAVIANI, Demerval. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. 2ª Ed. Ver. e Ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da Silva. (Orgs.) *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005a.

SILVA, Luís Inácio Lula da Silva. *Carta ao povo brasileiro*. 2002. Disponível em: <http://www.pt.org.br>. Acesso em: dez 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. *O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições?* In: 23ª Reunião Anual da ANPED, 2000, Caxambu, MG. Anais. 2000. v. 1.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil 1995-2006: Precária Trajetória Incerto Futuro. Campinas: Educ., v. 27, n.96. Especial, p.633-1074, out. 2006.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil*. Reforma do Estado, mudança na produção. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA JR., João dos Reis. *Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; FERRETTI, Celso João. *O institucional, a organização e a cultura da escola*. São Paulo: Xamã, 2004.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público*. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2005, n.29, pp. 5-27.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 2000.

SOBRINHO, José Dias. *Qualidade e avaliação: do SINAES a índices*. Campinas; Sorocaba, v. 13, n.3, p. 817-25, nov. 2008.

SOUZA, Paulo Renato. Enfrentar e vencer desafios. In: MEC. SESU. *Enfrentar e vencer desafios*. Brasília, DF, abr. 2000.

TEDESCO, Juan Carlos. Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina. *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, v. 5, n. 12, p. 23-44, 1991.

DE TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 2000.

UNESCO. Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior. In: *Revista Educação Brasileira*, 17 (34): 153-221, 1º sem. 1995.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*. Paris: UNESCO, 1998.

UNESCO. *Seminário Universidade: Por que e como reformar?* . Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: jan. 2011.