

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
LICENCIATURA EM GEOGRAFIA

HEBERT LUIZ ALVES CARVALHO

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL:
O FIES E AS CONTRIBUIÇÕES ESPACIAIS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

Campos dos Goytacazes
2017

HEBERT LUIZ ALVES CARVALHO

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL:
O FIES E AS CONTRIBUIÇÕES ESPACIAIS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal
Fluminense como requisito parcial
para obtenção do grau de Licenciado
em Geografia.

Orientadora:
Prof.^a Dra. Tatiana Tramontani Ramos

Campos dos Goytacazes
2017

HEBERT LUIZ ALVES CARVALHO

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL:
O FIES E AS CONTRIBUIÇÕES ESPACIAIS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal
Fluminense como requisito parcial
para obtenção do grau de Licenciado
em Geografia.

Aprovado em ____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Tatiana Tramontani Ramos (Orientadora) - UFF

Prof. Dra. Elzira Lúcia de Oliveira - UFF

Prof.^a Dra. Erika Vanessa Moreira - UFF

AGRADECIMENTOS

À toda minha família, pela paciência e apoio durante essa longa jornada. Sem o apoio deles este trabalho e toda minha graduação não seria possível.

Aos professores do Departamento de Geografia que ao longo dos últimos anos transformaram minha visão de mundo, em especial, ao professor Raul, pelos conselhos e incentivos. À professora Elzira, pelas oportunidades e o aprendizado. À professora Tatiana pela excelente orientação e pela gigantesca paciência.

À Stephanie, pelo apoio, carinho e compreensão ao longo desses anos de graduação.

À todos amigos e amigas que de alguma forma deram sua contribuição. Em especial ao Gustavo, grande amigo e companheiro que nos deixou tão cedo.

À militância estudantil e a todos os Filhos do Reuni que lutam por uma Universidade e sociedade mais juntas.

RESUMO

Trazemos neste trabalho o resultado de um esforço de análise do sistema de educação superior brasileiro. A título de avaliar a política educacional, analisamos todo o processo histórico de formação do sistema de educação superior, fundamentada em dados estatísticos e espaciais, dedicando especial atenção às transformações do setor privado. Em seguida analisamos objetivamente as políticas educacionais e tomamos o programa FIES como objeto de nossa avaliação. Por fim, fundamentamos nossa análise com instrumental teórico capaz de fornecer bases concretas na realização de nossa avaliação, seguida de avaliação política do FIES. Outro objetivo do trabalho era, a partir do pensamento geográfico, iluminar a importância dada a dimensão espacial na elaboração e avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: Política educacional. Sistema de educação superior. FIES. Democratização. Desenvolvimento sócio-espacial.

ABSTRACT

In this work we bring the result of an analysis of the Brazilian higher education system. In order to evaluate the educational policy implemented, we analyze the historical process of formation of the higher education system, based on statistical and spatial data, paying particular attention to the transformations in the private sector. Then, we objectively analyze educational policies and take the FIES - Brazilian educational credit program - as the object. Finally, we base our analysis with theoretical instruments capable of providing concrete bases in the accomplishment of our evaluation, followed by political evaluation of the FIES. Another objective of the work was, based on geographic thought, to illuminate the importance given to the spatial dimension in the elaboration and evaluation of public policies.

Keywords: Education policies. Higher education system. FIES. Social Justice.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1–	Expansão da educação no Brasil entre 1929 e 1969	7
Gráfico 2 –	Participação percentual das matrículas por Categoria Administrativa	9
Gráfico 3 –	Evolução nas Proporções entre Instituições segundo Natureza e Categoria Administrativa	12
Gráfico 4 –	Evolução do Numero de Matrículas Presenciais da Educação Superior no Brasil	20
Gráfico 5 –	Investimento da União na Função Educação 1998 – 2015	33
Gráfico 6 –	Taxas Bruta e Líquida de Matrícula	35
Gráfico 7 –	Número de Contrato do FIES	44
Gráfico 8 –	Evolução da Execução Orçamentária do FIES e Instituições Participantes	45
Mapa 1 –	Evolução da taxa bruta de Matrículas em todas UF	26
Mapa 2 –	Distribuição proporcional das matriculas a partir dos setores público e privado	27
Tabela 1 –	Escolaridade na População no Brasil em 1970 por Faixa Etária	8
Tabela 2 –	Evolução das Matrículas do Ensino Superior por Categoria Administrativa 1964-1994.	11
Tabela 3 –	Evolução Recente na Educação Superior por Categoria administrativa 1990-2014	21

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
2	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ALGUNS SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS	4
2.1	Educação Superior no Brasil: Levantamento Estatístico e Setor Privado....	19
2.2	Educação Superior no Brasil: Subsídios geográficos.....	24
2.3	Educação Superior no Brasil: Subsídios de Política Pública	28
3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	31
3.1	Principais programas para a Educação Superior	36
3.2	Financiamento Estudantil: do CREDUC/PCE ao FIES	40
4	SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: DESENVOLVIMENTO SÓCIO- ESPACIAL, DEMOCRATIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	48
4.1	Contribuições do FIES	58
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
6	BIBLIOGRAFIA.....	63

1 INTRODUÇÃO

Iniciamos todo o processo da construção deste trabalho com um incômodo em relação ao uso raro da noção de espaço dentro do campo educacional. Incômodo que também se fazia presente nas disciplinas de educação ao longo da graduação e foi daí que surgiram as preocupações de inserir a noção espacial dentro desta pesquisa e, enquanto licenciando, pesquisar as questões da educação se tornam uma obrigação. Portanto, a tentativa de compreender a política da educação superior brasileira e atribuir à dimensão espacial sua importância enquanto dimensão concreta foi nosso norte, entretanto ao longo do trabalho esta tarefa não se mostrou muito fácil de cumprir.

Escolhemos o programa Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) como objeto de nossa pesquisa. O FIES é um programa da União voltado a incentivar a demanda por educação superior através do financiamento da graduação de estudantes de instituições privadas, utilizando alguns critérios de renda, relevância social e espacial. E que se demonstrava relevante pelo protagonismo que vinha ganhando na agenda pública ao longo dos últimos anos e por atender instituições da iniciativa privada. Setor que tem cada vez mais atraído a atenção e ganhado representatividade na nossa sociedade, seja pela crescente presença no território ou pela crescente importância econômica do mercado educacional.

Enquanto pesquisador iniciante, compreender o processo de formação do sistema de educação brasileiro e os conceitos que embasam a avaliação de políticas públicas foram um esforço que empreendemos para compreender melhor o FIES. Porém, aprender sobre o sistema de educação superior, as políticas públicas associadas e o conhecer um pouco do trabalho da academia neste escopo de pesquisa representaram um esforço maior do que prevíamos e as dificuldades sendo um pesquisador iniciante resultaram em capítulos com problemas de coesão, e a análise espacial, por mais que tenhamos empregado certa atenção, há momentos em que a negligenciamos. Trabalho que, depois de realizado, se materializou de maneira pouco fluida e pecamos em estabelecer importância de pensar espacialmente as políticas educacionais transversalmente, acabamos por realizá-lo pontualmente.

Além desta parte introdutória, este trabalho é dividido em outras quatro partes. O primeiro, de revisão, nomeado de subsídios para análise dos programas educacionais, conta com quatro seções que comentam sobre o histórico da educação

superior, o desenvolvimento do setor privado, um levantamento das bases de dados espaciais disponíveis e uma revisão da pesquisa em política pública. O segundo capítulo versa sobre as políticas públicas para educação pública e sua materialização em ações de regulação e de incentivo a oferta e demanda, e em sua última parte dedicamos certo tempo na compreensão do programa FIES, suas origens e sua evolução recente, além de tentar mensurar as transformações que podem ser atribuídas ao programa.

Dedicamos o terceiro capítulo a busca por instrumental teórico que embasasse nossa análise. Instrumentos que permitiram tecer considerações sobre nosso sistema de educação superior brasileiro avaliam-no a partir das categorias elitizado, massificado ou universal. Referencial teórico que estabelece, também, os marcos de um sistema de educação democrático e como agente do desenvolvimento sócio-espacial, terminamos com uma avaliação política do programa FIES. E por fim, trazemos nossas considerações finais.

2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ALGUNS SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS

A título de subsídio para análise dos programas da educação superior brasileira, trataremos uma revisão de alguns elementos da discussão em educação superior, especialmente a privada. Inicialmente discutiremos as funções da universidade (TEIXEIRA, 1998); o papel desempenhado pela universidade ao longo da história recente do Brasil e uma revisão do contexto sócio-histórico (ROMANELI, 1986), as reformas do setor (LDBs, Marcos Regulatórios, Decretos e a própria Constituinte) (CARVALHO, 2011; ALMEIDA, 2012; NOGUEIRA, 2009), as transformações econômicas (OLIVEIRA, 2005) e a consolidação de um Sistema de Educação Superior dividido.

Faremos menção a algumas discussões importantes para contextualizar o processo de globalização e sua materialização no setor privado através dos fenômenos da mercantilização, financeirização e oligopolização (SGUISSARDI, 2008; ALMEIDA, 2012) em associação a um debate estatístico. E considerando a importância da dimensão espacial (SOUZA 2006), realizaremos um mapeamento onde apontamos algumas das tendências e partir dos dados disponíveis e por último tecemos alguns comentários sobre políticas públicas e as categorias para sua análise, visando inserir a especialização no horizonte das análises de políticas.

A título de esclarecimento, utilizaremos como terminologia neste trabalho, assim como na Constituição, a Educação Superior como sinônimo de Universitário e evitando a terminologia ensino superior, pois este faz alusão a apenas uma das Funções Universitárias.

Utilizaremos, também, ao longo do trabalho, a terminologia Sistema da Educação Superior como referência ao conjunto de Instituições que oferecem a Educação Superior. A título de abarcar toda a rede de instituições de educação superior, trataremos de modo genérico esse aglomerado de instituições como sistema da educação superior brasileira, incluindo as instituições públicas e privadas, mesmo reconhecendo todas as diferenciações que existem entre as instituições e dentro de seus subgrupos, no fim, estas instituições prestam, ao menos no âmbito formal, o mesmo serviço à sociedade.

Um critério fundamental no entendimento da educação superior são suas funções, que apesar de formuladas há muito tempo, sintetizam nossa concepção sobre o assunto

[I] A universidade será (...) centro de saber, destinado a aumentar o conhecimento humano, [II] um noviciado de cultura capaz de alargar a mente e amadurecer a imaginação dos jovens para a aventura do conhecimento, [III] uma escola de formação de profissionais e o [IV] instrumento mais amplo e mais profundo de elaboração e transmissão da cultura comum brasileira (Teixeira, 1998, p. 169).

A educação universitária supera, portanto, as funções instrumentais, de difusão e conservação do conhecimento ou mesmo de formação profissional e não identifica hierarquia entre suas funções. Compreender as funções da educação superior e a ter a ambição de se cumpri-las é fundamental para que a educação superior exerça, de fato, um papel transformador na sociedade.

No Brasil a fundação das universidades se deu de modo atípico em relação à América Latina. Enquanto as colônias espanholas tiveram suas Universidades fundadas desde o século XVI, nós apenas inauguramos nossas instituições de educação superior no século XIX, com a vinda da família Real e as consequentes concessões em relação metrópole-colônia, entretanto a fundação da primeira Universidade oficial acontece apenas no século XX. Essa fundação tardia tinha relação de como se estabeleceu o pacto colonial, e apesar de não haver instituições de educação superior, tinha-se durante o período colonial uma formação superior. A elite colonial portuguesa frequentava uma espécie de formação inicial no território brasileiro, em escolas jesuíticas, e concluía sua formação na Universidade de Coimbra, adotando um currículo clássico, de formação orientada pela Contra-Reforma, de homogeneização cultural e superioridade da metrópole (OLIVEN, 2002).

Em decorrência da transmigração da família real e o enfraquecimento do pacto colonial, criam-se escolas superiores isoladas de medicina em Salvador e as escolas de medicina, de Belas Artes e a Academia Militar no Rio de Janeiro. No período da regência criam-se dois cursos de Direito – Olinda e São Paulo - e a escola de minas e energia – Ouro Preto. Entretanto a resistência criada pelo pacto colonial português ainda perdurou durante todo o período monárquico, frustrando diversas tentativas de se fundar Universidades (TEIXEIRA, 1998). Já no período republicano mais tentativas falharam barradas sob a justificativa da obsolescência da ideia de Universidade.

No século XX algumas das tentativas de superar esta resistência se sucederam, em 1920 agruparam-se quatro escolas superiores no Rio de Janeiro, formando a Universidade do Distrito Federal, instituição que logo foi dissolvida (TEIXEIRA, 1998). As primeiras Universidades oficialmente criadas foram em São Paulo em 1934 e no Rio de Janeiro em 1937 (TEIXEIRA, 1998). Atualmente conhecidas como Universidade de São Paulo e Universidade Federal do Rio de Janeiro respectivamente. Havia, também, a Universidade do Paraná criada em 1912 por Lei Estadual, porém deixou de ser reconhecidas como tal em 1915 por força de Decreto-lei Federal, que definia o critério de criação de Escolas Superiores apenas em cidades com mais de 100.000 habitantes, contudo esta não deixou de funcionar (ROMANELLI, 1986).

O modelo adotado no Brasil anteriormente á 1930 é o de Escolas Profissionais Isoladas. As Instituições de Educação Superior tinham, apesar de voltadas para formação profissional, enfoque numa formação de “cultura geral e desinteressada” (TEIXEIRA, 1998, p. 94) e que, em grande medida, refletiam a formação das universidades medievais europeias. Estas Escolas formavam uma elite estranha a próprio Brasil, e a cultura brasileira. Exemplo disto foram os movimentos em defesa da educação pública, “(...) todo o movimento de reconstrução educacional brasileiro é estranho à universidade” (TEIXEIRA, 1998, p. 105) outro exemplo foi a implementação das medidas de restrição de admissão. Atribui-se muito do isolamento das escolas a estrutura catedrática, a hierarquização e ao pouco diálogo estabelecido entre as escolas, que mesmo aglutinadas sob mesma autoridade reagiam defensivamente e se “encastelaram” em sua autonomia.

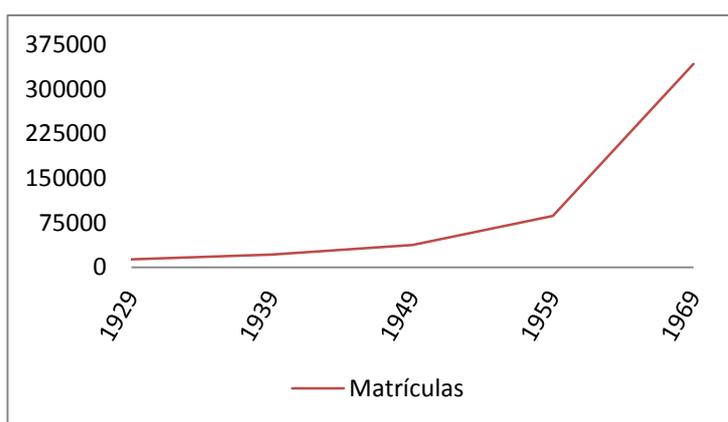
Os dados estatísticos referentes a este período da história da universidade são bastante escassos, encontramos algumas informações especialmente em Anísio Teixeira (1998). O autor aponta para a primeira criação de estabelecimento de Educação Superior em 1808, e que em 1890 o Brasil ainda contava com apenas 13 novos estabelecimentos de ensino, tendo um total de 14.000 matrículas.

O estatuto que efetivamente regulamentou a criação das Universidades, de 1931, elaborado no conturbado contexto Getulista, na gestão Francisco Campos. Previam-se as atribuições para a educação Superior Brasileiro, instituía a cátedra e demais classe de professores, previa também as modalidades oficial – pública – e livre – particular - e trazia concomitantemente ações descentralizadoras e centralizadoras, reflexo do amalgama político que davam sustentação, num primeiro momento, ao Estado Novo. A diversidade de movimentos se apresentava, também, nos movimentos sociais que lutava

pela educação, havia uma dicotomia especialmente marcada nas primeiras conferências da Associação Brasileira de Educação (ABE), onde encontrávamos o movimento pela educação pública e gratuita e os movimentos católicos. Este que ajudou a fundar a primeira Pontifícia Universidade Católica do Brasil, em 1940, posteriormente nomeada PUC-Rio.

Iniciam-se após a Constituição de 1946 os estudos para uma reforma do sistema educacional brasileiro, a proposta da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) permaneceu por 14 anos em debate na câmara, e após disputa entre grupos pró-descentralização e pró-centralização o projeto foi vetado. Passado vários anos, um substitutivo foi proposto, porém o novo projeto não alterava a estrutura estabelecida nas Universidades de então, contava com poucas novidades, sendo elas: a “unificação” do currículo nacionalmente e a representação estudantil, pequenas mudanças que não alteravam o crescente descompasso entre educação e a sociedade brasileira. Contudo, já naquela época, previa-se enfaticamente o incentivo à iniciativa privada, inclusive com isenção fiscal. Apesar da inércia que a Lei nº 4.024 (LDB) de 1961 representava, tinham-se diversos movimentos que enfrentaram esta inércia institucional, temos: A criação da União Nacional dos Estudantes (UNE); dos Centros Populares de Cultura; da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); e até mesmo da Universidade de Brasília, que apesar de oficialmente subvertia a inércia da Legislação.

Gráfico 1 - Expansão da educação no Brasil entre 1929 e 1969



Fonte: Adaptado de Romanelli (1986).

Tabela 1 - Escolaridade na População no Brasil em 1970 por Faixa Etária

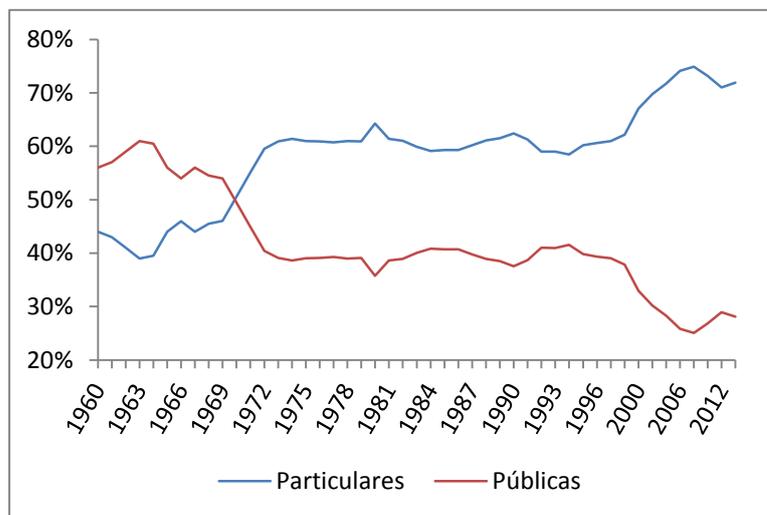
Idade	Total da População	Matrícula no Ensino Superior	Taxa líquida
de 15 a 19	10203492	94538	0,9%
de 20 a 24	8.422.167	310460	3,7%
de 25 a 29	6546791	108172	1,7%
de 30 e mais	28991807	79358	0,3%
N/p	174349	481	0,3%
Total	87910257	593009	0,7%

Fonte: Adaptado de Romanelli (1986).

Novamente, apesar da escassez de dados, apresentamos esses parâmetros para elucidar a situação do ensino superior no período. Temos um crescimento constante no número de matrículas no Ensino Superior, desde a década de 30 e que, concomitante as reformas e a LDB, começamos a ver os elevados números de crescimento verificados entre 65 e 75, apresentados no gráfico 2. Na tabela 1, observando a Taxa Líquida (apesar de neste caso o recorte ser diferente do utilizado hoje), temos 3,7% da população na idade “certa” frequentando o Ensino Superior.

A transição da sociedade brasileira para urbano-industrial, a lei de equivalência (de 1953, que previa equivalência entre os cursos secundários), a expansão da rede de ensino a nível médio e a maior aceitação da mulher no mercado são apontados como fatores importantes na ampliação da demanda por ensino superior. Houve, também, durante o período de 1946 a 1964, a federalização de parte das faculdades profissionais, proporcionando no período um predomínio dos estabelecimentos oficiais, entretanto essa proporção foi rapidamente modificada pela ampliação proporcional e numérica da iniciativa privada. No Gráfico 2 e na Tabela 2, podemos identificar dois momentos de expressivo crescimento proporcional da iniciativa privada, entre as décadas de 1965 a 1975 e entre 1995 a 2005. E como observaremos ambas tem relação com as políticas adotadas naqueles momentos.

Gráfico 2 – Participação percentual das matrículas por Categoria Administrativa



Fonte: Adaptado de Carvalho (2011); Censo de Educação Superior, MEC/INEP.

O contexto político se caracteriza no período que se inicia na década de 1930 de relativa estabilidade política, em que um consenso desenvolvimentista foi estabelecido, porém na década de 1950, houve uma radicalização das posições políticas (ROMANELI, 1986), culminando ao fim da década de 1960 a adoção de um regime autoritário no Brasil, a ditadura Empresarial-Militar que durou de 1964 a 1985. A educação superior, neste contexto, considerada como lócus subversivo, sofreu ingerência dos governos militares e não se pode deixar de comentar as graves violações dos direitos humanos realizadas no período, especialmente com o movimento estudantil e com a comunidade universitária no geral (Cf. Relatório da Comissão Nacional da Verdade).

Na década de 1960 havia grande demanda social pela expansão das vagas do ensino superior existentes, bem como por profissionais qualificados para atender ao processo de industrialização. A educação, acompanhada de perto pelo regime autoritário, foi submetida a uma série de reformas orientadas pela cooperação entre militares e agências externas, materializada pelos acordos MEC/USAID - Agência dos Estados Unidos pelo Desenvolvimento Internacional, que tiveram suas ideias difundidas nos relatórios e políticas adotadas pelo regime: o Relatório da Comissão Meira Matos; o Grupo de Trabalhos da Reforma Universitária; e as legislações que se seguiram nos anos de 1968 à 1971, destacando a Lei 5540/68 e o Decreto-Lei 477/69. Esses legislavam sobre a organização departamental; o sistema de créditos; o vestibular

classificatório; os cursos de curta duração; os ciclos básicos; estabeleceu a indissociabilidade do ensino e pesquisa; *extinguiu a cátedra*; entre outras inovações. A reforma voltou-se as IFES, mas o sistema de ensino privado também adotou algumas destas orientações. Foram feitas reformas pendentes há décadas sob orientação externa e que refletiam o insulamento das instituições estatais a todos os movimentos educacionais existentes na época.

A Universidade pública foi eleita como lócus da pesquisa no Brasil, principalmente em seus cursos de pós-graduação que contavam com maior autonomia administrativa e maior aporte de recursos junto às recém-criadas Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (CNPq). E em grande medida a expansão para atender a demanda pela educação superior foi efetivada pela iniciativa privada.

Ainda no contexto dessas reformas surgem no setor educacional superior as instituições de cunho privado. Até então se tinham se o predomínio das instituições oficiais e as Universidades confessionais oriunda dos movimentos católicos pela educação, que possuíam características muito próximas das instituições oficiais.

... o ensino superior privado que surgiu após as Reformas de 1968 tende a ser qualitativamente distinto em termos de natureza e objetivos, do que existia em períodos precedentes. Trata-se de outro sistema, estruturado nos moldes de empresas educacionais voltadas para a obtenção de lucro econômico e para o rápido atendimento de demandas do mercado educacional. Esse novo padrão, enquanto tendência, subverteu a concepção do ensino superior ancorada na busca da articulação entre ensino e pesquisa, na preservação da autonomia acadêmica do docente, no compromisso com interesse público, convertendo sua clientela em consumidores educacionais (Martins, 2000, p. 49; citado por ALMEIDA, 2012, p. 35)

Tabela 2 - Evolução das Matrículas do Ensino Superior por Categoria Administrativa 1964-1994.

Ano	Total	Matrículas Públicas		Matrículas Privadas	
		Total	%	Total	%
1964	142.386	87.665	61,6%	54.721	38,4%
1974	937.593	341.028	36,4%	596.565	63,6%
1984	1.399.539	571.879	40,9%	827.660	59,1%
1994	1.661.034	690.450	41,6%	970.583	58,4%
1964-1974%	558,5%	289,0%	-	990,2%	-
1974-1984%	49,3%	67,7%	-	38,7%	-
1984-1994%	18,7%	20,7%	-	17,3%	-

Fonte: Adaptado de Sguissardi (2008)

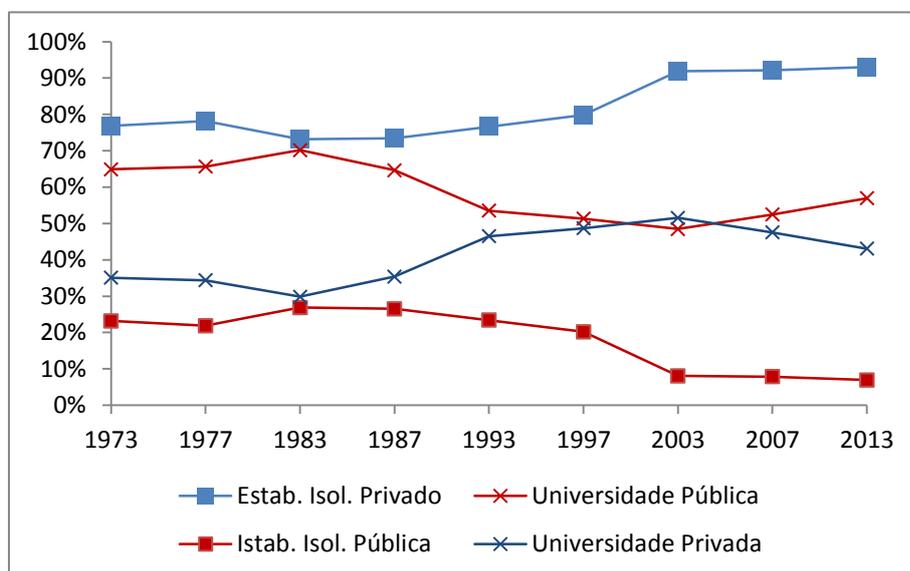
Houve durante a primeira década do período ditatorial uma inversão nas proporções de matrículas entre setor público e privado. Ambos os setores tiveram crescimentos intensos, porém o setor privado apresentou um crescimento vertiginoso tanto no quantitativo (990%) como na participação percentual, partindo de 38% para 63%, nas décadas seguintes este crescimento apresentou valores menores, mas ainda em crescimento. A iniciativa pública, apesar de apresentar crescimento no quantitativo, em termos percentuais, regrediu em grande medida sua participação. Em parâmetros macroeconômicos esse crescimento se explica, porém em valores muito inferiores, o PIB entre os anos de 1968 e 1973 teve um crescimento de 11.1% a.a, o chamado Milagre Econômico, e assim como na educação superior na década seguinte este crescimento foi cada vez menor, os resultados são atribuídos política econômica monetária, de fomento ao crédito e de exportações além de um ambiente externo favorável e reformas fiscais em períodos anteriores (Veloso; Villela; Giambiagi, 2008).

O crescimento se dá fundamentalmente nas instituições de natureza isolada¹, logo temos uma expansão na educação superior em instituições isoladas e privadas, e esta evolução da educação superior segue opções políticas, materializada nas reformas de 68, nos acordos MEC/USAID e na criação de políticas de incentivo fiscal para o desenvolvimento do setor privado, realizada pelo investimento direto e pela criação do

¹ O modelo de “escolas profissionais isoladas” (TEIXEIRA, 1998) é como nascem as instituições de educação no Brasil, e que, mesmo com a fundação das primeiras universidades, esse modelo de instituição se prolifera, especialmente na ditadura empresarial-militar. Hoje a categoria administrativa de faculdades ou de estabelecimento isolado é o modelo predominantes de instituições no setor privado, especialmente o privado lucrativo. Tem características de não exercer a indissociabilidade, ou sequer praticar a pesquisa, possuir docentes com menor grau de formação e vínculos precários, menor numero de cursos por campi e conseqüente menores possibilidade de interdisciplinaridade entre outras.

Credito Educacional em 1975. Esta evolução é creditada também a um receio de expansão dos setores predominantes, as Universidades Públicas e Universidades Confessionais (ALMEIDA, 2012). A educação superior perde a tendência de converter-se em uma educação universitária e a atribuição de caráter subversivo a elas, fazem com que se diminua ainda mais seu papel na agenda pública. O Gráfico 3 nos dá uma constatação interessante, sendo característica do setor público a natureza universitária e do setor privado as instituições de natureza isolada, constatação que nos permite certa generalização quando comparamos os setores.

Gráfico 3 - Evolução nas Proporções entre Instituições segundo Natureza e Categoria Administrativa



Fonte: Adaptado de MEC/INEP/SEEC; Relatório MEC (1977).

Os sucessivos insucessos na política econômica, a forte repressão do regime autoritário e o fortalecimento dos movimentos sociais² proporcionaram o fim do regime de exceção estabelecido. E no período de transição institucional o governo Sarney, sob forte influência das demandas sociais por reformas no ensino superior, instaura-se, já em 1983, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que sequer produziu relatório. Em 1985 forma-se a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, comissão formada com diversidade de organizações, trouxe questões do plano de carreira; da autonomia; financiamento de pesquisa; transparência; de

² Diversos movimentos protagonizaram a resistência à ditadura militar, entre diversos outros temas: O movimento estudantil, com a proibição sua organização e os integrantes se converteram em militantes de diversas frentes de combate (guerrilha urbana, guerrilha no campo, militância artística, sindical etc.); Movimento do campo, composta por camponeses e indígenas; Movimento Sindical.

democratização interna e do acesso as Universidades. Porém suas proposições não foram muito longe, pois cria-se no ano seguinte um Grupo do Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) para analisar os resultados da comissão e fazer proposições. Suas características menos plurais trouxeram projetos de Lei para reforma da Educação Superior que sofreram severas críticas de diversas organizações. O grupo propunha, entre outras ações, a criação de um regime jurídico único e um modelo específico de financiamento, em resposta o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras assim como a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), apresentam substitutos críticos às proposições da GERES.

O projeto da ANDES foi endossado pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pela Federação de Sindicatos dos Servidores Técnico-Administrativos em Instituições do Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA). Até Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES) emitiram nota para contribuir com os trabalhos discordando de alguns itens do relatório da GERES. Enfim, os anos que antecederam a Constituinte foram de grande efervescência e de debate quanto ao que se entende de educação superior.

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi o conjunto legislativo eleito para realizar a elaboração da Carta Magna nesse processo de transição institucional. Com conformação majoritária do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi proposta uma metodologia que valorizaria a participação popular em sua elaboração. Na Educação Superior a ANDES teve grande protagonismo no âmbito das subcomissões, porém na sistematização o poder dos parlamentares relatores de alterarem ou substituírem as propostas trazidas via participação popular prejudicou uma produção mais rica (NOGUEIRA, 2009). No âmbito das comissões mais amplas e da comissão de sistematização o ensino superior foi deixado de lado nos debates, discutiu-se apenas a questão do financiamento se seria exclusivo para o setor público, ou não. A elaboração do texto ficou a cargo do relator da comissão de sistematização com o auxílio dos relatores das Comissões e Subcomissões que trataram da temática da educação. O trecho do texto constitucional que versa sobre o ensino superior foi sintetizado no

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Durante as discussões constitucionais foi suprimida uma parte do texto e dois outros elementos, a Gestão Democrática e aplicabilidade das regras a todas as Instituições de Ensino Superior (NOGUEIRA, 2009).

Durante o período de transição e das discussões constitucionais ganharam vulto na política brasileira grupos que se alinhavam as indicações consensuais entre os organismos internacionais e pelos Estados de capitalismo avançado. Estes grupos, compostos substantivamente pelas elites brasileiras se assumiram alinhados a este consenso e ganharam diversas disputas políticas durante o processo de redemocratização e da década de 90, pondo em prática os Planos de Ajuste Estrutural recomendados pelo Consenso de Washington.

O Consenso de Washington materializava as orientações que países centrais e organismos internacionais consideravam a única solução para a superação do “subdesenvolvimento” e a inserção na Globalização seria o ajuste estrutural, que consistia em

(...) três ordens de proposições. A primeira, relativa às políticas macroeconômicas, com recomendação de uma intensa austeridade fiscal e disciplina monetária, articulada a um programa de corte nos gastos públicos, além de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais. A segunda, atinente a políticas microeconômicas, colocava a necessidade de desonerar o capital, na perspectiva de que, assim, aumentaria sua competitividade em um mercado internacional aberto e desregulado (...) A terceira mencionava a necessidade de mudança radical no modelo de industrialização adotado pela maioria dos países da região, desde meados de 1950, que permitiria a retomada dos investimentos e do crescimento econômico. (OLIVEIRA, 2005, p. 92)

Estas propostas tentavam responder a série de transformações que ocorriam no mundo desde a década de 1960, que substituíam o paradigma moderno keynesiano, ou do Estado de Bem estar Social. Estas transformações ocorreram em sete grandes campos, são eles: geopolítica; ideológico; econômico-financeiro; tecnológico; mercado de trabalho; estratégias de desenvolvimento; e papel do Estado (FIORI, 2002 citado por OLIVEIRA, 2005). Frequentemente entendidos como a globalização, estas transformações são apresentadas como estágio inexorável de desenvolvimento da sociedade, porém não a entendemos como

... imposição tecnológica, nem puramente econômica, mas (...) resultado estimulado pelos movimentos coexistentes e interligados da acumulação de poder e da riqueza desenvolvidos através da concorrência intercapitalista, do progresso tecnológico e, concomitantemente, da oligopolização e da financeirização do mercado, das mudanças nas relações sociais de poder e da intensificação da competição interestatal. (OLIVEIRA, 2005, P. 40).

Envolve, dessa maneira, novas formas de “(...) dominação social e política que resultaram de conflitos, estratégias e imposição vitoriosa de determinados interesses, tanto no plano internacional quanto no espaço interno dos Estados nacionais” (FIORI, 2002, p. 104 citado por OLIVEIRA, 2005).

Nestes termos, a elite brasileira adota a ideologia neoliberal e o receituário recomendado pelos países de capitalismo avançado. Num discurso de moralização e modernização do País, Fernando Collor de Melo e Itamar Franco angariaram o apoio dos meios de comunicação e dos empresários (OLIVEIRA, 2005), e quando eleitos, seguindo o paradigma neoliberal, abandonaram as políticas de substituições de importações e de industrialização realizado nas décadas anteriores e deram início aos planos de governo seguindo a Ortodoxia Macroeconômica e as Reformas Estruturais desestatizantes (OLIVEIRA, 2005). No caso da educação são sensíveis no financiamento da Educação Superior, e das propostas de extinção da CAPES e do INEP, e na inserção das noções de eficiência e competitividade nas propostas de governo. Foi importante o movimento docente para impedir o sucesso de propostas de emenda constitucional para alterar a constituição, porém o movimento trabalhista e/ou sindical sofreu diversas transformações frente às estratégias adotadas em governos de agenda neoliberal (LIMA, 2005). Além da recorrente proposta de acabar com a gratuidade da graduação pública.

Os resultados medíocres da agenda neoliberal implementada, com desemprego e inflação elevadíssimos, e o impedimento do Presidente Fernando Collor de Melo, em decorrência de escândalos de corrupção e da instável relação do executivo com o legislativo, não foram suficientes para deslegitimar o receituário neoliberal, e este continuou no imaginário das elites brasileiras como a única via de superação das dificuldades econômicas. E dado momento uma destas políticas, o plano real, conseguiu cumprir algumas das metas relativas à estabilidade econômica e controle da inflação, apesar dos custos sociais associados. Atribuindo o mérito pela elaboração do Plano Real ao então ministro Fernando Henrique Cardoso, este foi eleito presidente para que continuasse um trabalho alinhado ao Consenso. Exemplo destas políticas na Educação foi a criação do Fundo Social de Emergência em 1994³.

³ Várias denominações da atual DRU: Fundo Social de Emergência (1994); Fundo de Estabilização Fiscal FEF (97); Desvinculação de Arrecadações de Impostos e Contribuições sociais da União – DRU (2000). Todas preveem a flexibilização das metas constitucionais de gastos sociais para o cumprimento de Meta Fiscal.

Outro grande debate que ocorreu neste período foi o da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBN). Este se estendeu desde 1988 e após um longo processo de tramitação e diversos projetos substitutivos e alterações em seu conteúdo a LDBN, de nº 9.394/96, traz várias alterações de seu projeto inicial e tem como novidades para a Educação Superior um sistema de avaliação dos Cursos e das IES, condicionando seu credenciamento ou seu descredenciamento. Prevê, também, a indisociabilidade do ensino, pesquisa e extensão em instituições Universitárias, e nas demais instituições, apesar de definir tais atividades como finalidade da educação superior, não a discrimina como indissociáveis.

Durante o período de 1995 até 2002, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso e tendo como ministro da Educação Paulo Renato de Souza, temos uma gestão bastante homogênea e sob forte influência neoliberal, mas que em discurso desviava do “Neoliberalismo Radical” e, à revelia de vários setores trabalhistas, efetivava práticas da ortodoxia macroeconômica e programas de desestatização.

No campo da educação, todo um movimento que se consolidava desde o período constituinte, materializada no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública - FNDEP, se fez propositivo e elaborou enquanto sociedade civil os projetos da nova LDB e do Plano Nacional da Educação (PNE). Projeto que foram sistematicamente alterados e ajustados aos interesses eleitos pelo executivo e ligados ao movimento da iniciativa privada como prioritários numa reforma universitária, protagonizada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e pela Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), alinhados as recomendações dos Agentes Externos (BIRD, Banco Mundial, FMI, UNESCO etc.). Os princípios eleitos na gestão foram: Autonomia; Centralização do poder Decisório; Avaliação; Formação de Professores; Flexibilização Curricular e Institucional; Expansão e Financiamento. (Cf. CARVALHO, 2011)

Destes, destacamos a Centralização, a Flexibilização e o Financiamento. A Centralização decisória adotada de orientação dos organismos internacionais no período proporcionou a tramitação de pequenas reformas no setor superior, não realizadas pela publicação dos documentos como a LDBN ou PNE e sim por decretos ao longo da gestão. A Flexibilização Curricular e Institucional, estabelecidas nestes decretos, oficializaram novas metodologias e novas organizações institucionais, dando as instituições privadas a autonomia preconizada pelos organismos internacionais.

No que tange ao Financiamento, é importante a reformulação do Crédito Educativo realizada no segundo mandato presidencial de FHC. Destacamos outros dois fatos do período da Gestão FHC/Paulo Renato, a série de concessões ao *lobby* das mantenedoras (C.F Carvalho, 2011) diminuindo a transparência e recuando quanto a uma série de critérios que traziam rigor jurídico ao setor privado e o reconhecimento da educação como serviço comercializável, oficializando o setor abertamente lucrativo, designando a educação como bem comercializável parte de organismos internacionais, sendo inicialmente defendida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), também, defendida pelo Banco Mundial na Conferência Mundial sobre Educação Superior. Tem-se na LDBN discriminadas a nova natureza das Instituições de Ensino Superior Privada: Confessionais, Comunitárias, Filantrópicas e as Particulares em sentido estrito.

Em seguida ao período FHC tivemos na Gestão Executiva Federal do sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente do Brasil entre 2002 e 2010. Originário de um nicho político distinto dos presidentes anteriores, Lula e o Partido dos Trabalhadores tinham em sua base de sustentação os movimentos sociais e sindicais, marcado em sua origem pela luta de classes, entretanto as estratégias foram modificadas após as sucessivas derrotas eleitorais, e estas mudanças uma vez convertidas em políticas de governo proporcionaram diversas cisões na base de sustentação social do PT e do eventual Governo.

Durante o período Lula tivemos uma sensível mudança de paradigma na administração pública, apesar da continuidade da política macroeconômica, tivemos um “... aumento progressivo e sistemático do gasto público social durante os dois governos do presidente Lula [...] chegando a R\$ 638,5 bilhões, 15,24% do Produto Interno Bruto (PIB)” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p.254). Entretanto,

há um contingente de evidências que levam a conclusão que a gestão Lula para a educação superior é marcada pela continuidade e, neste caso, com forte aproximação da agenda do Banco Mundial; por outro lado, é possível identificar fortes elementos de tanto na expansão quanto no financiamento. (CARVALHO, 2011, P. 273)

O MEC esteve entre 2002 e 2010 sob a administração de Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad, os primeiros ficaram apenas um ano e o terceiro permaneceu o restante dos mandatos, o qual ganhou vulto político pelos consensos políticos que construiu a frente da pasta. Diferente em alguns aspectos da plataforma de campanha “Uma escola do Tamanho do Brasil” o Governo Lula continua uma série de

políticas consolidadas ao longo da administração FHC, contudo mudou significativamente alguns dos princípios eleitos na gestão anterior. Esta continuação foi motivo de cisões na base social do Partido dos Trabalhadores, inclusive dentro da Educação, os setores Estatistas se dividiram onde o Andes-SN permaneceu com duras críticas ao caráter de continuidade das políticas da gestão anterior, já a Andifes e a UNE permaneceram na base do Governo, mesmo com críticas a algumas das medidas propostas e implementadas.

Avaliando a formulação das Políticas no período Lula, Carvalho (2011) faz um levantamento do plano de governo e das eventuais medidas e leis aprovadas durante o período relacionadas à educação superior e as compara utilizando os pilares que marcaram a gestão FHC, compreendendo a dependência de trajetória como um fenômeno importante da política. A Autonomia integral foi abandonada; a Centralização do poder decisório foi continuada e apesar de diversas tentativas de estabelecer o diálogo com as bases sociais, por vezes os consensos não foram estabelecidos, e os próprios movimentos pro-estatização (ANDES-SN, ANDIFES E UNE) se desarticularam durante este período o que causou o fim do FNDEP. Já os movimentos privatistas conseguiram exercer forte *lobby* no congresso e conseguiram algumas de suas reivindicações.

Ao fim do segundo mandato criou-se o Fórum Nacional de Educação para ajudar o diálogo entre governo e entidades de representação civil. Criou-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior proposta para a substituição do PAIUB, centrando a avaliação na Instituição e não mais no Estudante; a Formação de professores tiveram políticas específicas associando bolsas do Programa Universidade para Todos (PROUNI) aos professores da educação básica e a expansão dos cursos noturnos e de licenciatura nas instituições públicas via Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); a Flexibilização Institucional foi amenizada, mas a figura dos Centros Universitários, sob a concepção da “Universidade de Ensino” continuou existindo no setor privado; já a flexibilização curricular foi, em vários momentos, aludida na forma de novos tipos de curso e da educação à distância, realizados na iniciativa privada e pública; a Expansão percentual do total de matrículas de graduação em IES privadas continuou em expansão, porém a administração federal não mais negligenciou as IFES. Cresceram significativamente as matrículas das instituições públicas, através do REUNI, o Financiamento estatal sofreu grandes alterações, a normatização da desoneração das IES privadas foi, novamente, realizada

via PROUNI associado ao FIES provendo bolsas sob o critério socioeconômico houve, também, a vinculação ao PIB a meta de investimento em educação. Algumas políticas afirmativas foram também aprovadas durante o período, tivemos as ações para o acesso ao ensino superior destinada aos egressos de escolas públicas, negros e indígenas, tivemos também a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O Governo seguinte, de Dilma Rousseff, foi marcado pela continuidade. Pertencente ao mesmo partido de seu antecessor, Dilma deu continuidade a expansão das IFES, criando projetos de intercâmbio e de capacitação profissional, dando ênfase na interiorização. E nas instituições privadas deu continuidade aos programas FIES e PROUNI, porém multiplicou o orçamento do programa de crédito. As alterações mais importantes do período foram à aprovação da Lei dos *Royalties*⁴ para Saúde e Educação e o PNE 2014-2024⁵.

2.1 Educação Superior no Brasil: Levantamento Estatístico e Setor Privado

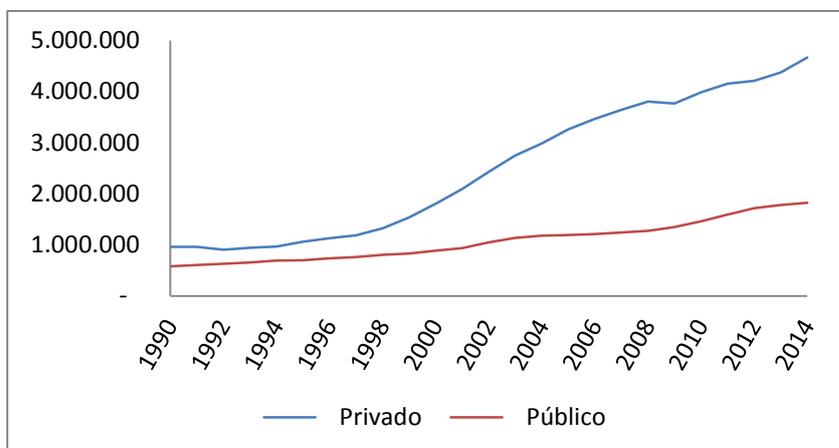
Observando a evolução quantitativa das matrículas da Educação Superior brasileira, é sensível um crescimento no número de matrículas, chegando a marca de oito milhões de matrículas em 2015 (presenciais e a distância). E isso se verifica também em números relativos. As taxas líquidas e brutas de matrículas tem apresentado evolução e em 2014 apresentaram os valores de 17,7% e 34,2%⁶ respectivamente. Percebe-se, observando a Tabela 4 e o Gráfico 4, que entre 1994 e 2002 foi o período de maior expansão, concentrada em grande medida no setor privado, apresentando entre 1998 e 2002 expansão de 84%. Uma mudança na evolução das matrículas nos últimos anos também é perceptível, o crescimento da iniciativa pública apresentou valores maiores que na iniciativa privada na segunda metade da década de 2000 e primeira metade de 2010.

⁴ Lei 12.858, de 2013 que destina 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação pública.

⁵ Lei nº 13.005 de 2014 estabelece o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) que prevê a meta de 10% do PIB até 2024 para a educação.

⁶ Dados de Observatório PNE.

Gráfico 4 – Evolução do Numero de Matrículas Presenciais da Educação Superior no Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base no Censo da Educação Superior.

A partir da análise dos dados do Censo da Educação Superior entendemos alguns fenômenos importantes. Infelizmente os dados demonstram falhas quando da análise da iniciativa privada, esta é apresentada de forma agregada na categoria “privada”, não fazendo diferenciação das instituições privadas lucrativas, comunitárias e confessionais, com exceção e do período entre 1999 e 2009, a partir de então esta classificação não foi mais utilizada. Apesar da descontinuidade, identificamos que em 2009 temos a iniciativa privada representando 77% de todas as matrículas, sendo 57% deste total é realizada pelas IES lucrativas. Tabela 4 – Evolução das Matrículas por Categoria Administrativa 1990 – 2014

Tabela 3 – Evolução Recente na Educação Superior por Categoria administrativa 1990-2014

Categorias	Matrículas	Privado		Público	
		Total	%	Total	%
1990	1.540.080	961.455	62%	578.625	38%
1994	1.661.034	970.584	58%	690.450	42%
1998	2.125.958	1.321.229	62%	804.729	38%
2002	3.479.913	2.428.258	70%	1.051.655	30%
2006	4.676.646	3.467.342	74%	1.209.304	26%
2010	5.449.120	3.987.424	73%	1.461.696	27%
2014	6.486.171	4.664.542	72%	1.821.629	28%
1990-1994 %	8%	1%	-	19%	-
1994-1998 %	28%	36%	-	17%	-
1998-2002 %	64%	84%	-	31%	-
2002-2006 %	34%	43%	-	15%	-
2006-2010 %	17%	15%	-	21%	-
2010-2014 %	19%	17%	-	25%	-

Fonte: Elaboração Própria, com base no Censo da Educação Superior.

Outra informação que chama a atenção numa leitura dos dados é a especialização em determinados cursos ou área do conhecimento, a depender da categoria administrativa, as áreas de Ciências da Terra, Agricultura e Veterinária e Educação tem predomínio da iniciativa pública, mesmo com as proporções evidenciadas na tabela 4, em contraste, temos concentrações acima de 85% em cursos como Direito, Engenharia Civil, Publicidade e Administração nas instituições privada. Estas, e outras, diferenciações se explicam pois,

Nas instituições mercantis, a escolha programática é limitada e a maioria dos cursos é orientada para os negócios, (...) [evitando] perspectivas teóricas que não sejam imediatamente aplicáveis e relevantes ao trabalho, da mesma forma que não há necessidade de pesquisa por parte dos professores, nem existe qualquer expectativa de serviço à comunidade. (CARVALHO, 2013, 765).

Esse modelo institucional adaptado ao segmento educacional promove conflitos evidentes entre os valores educacionais e dos negócios, à medida que os provedores corporativos, virtuais e aqueles com fins lucrativos manifestam um *êthos* que privilegia a grande empresa e a realização individual, e dessa forma exacerba-se uma **abordagem instrumentista da educação** (RYAN, 2001 citado por CARVALHO, 2013, p. 773 *grifo nosso*).

Este modelo vem de encontro especialmente com as funções da Universidade, aqui utilizadas como referência, limitando-se a apenas uma delas, a formação profissional. Explica-se, sob uma perspectiva marxista, que esse processo é

consequência da sociabilidade capitalista que, especialmente em momentos de crise, busca pelo aumento de bens materiais ou simbólicos, na ampliação de suas fronteiras e na busca por novos bens e novas necessidades, no limite, transformando tudo em mercadoria e alterando nossa cultura e formas sociabilidade (SGUISSARDI, 2008) criando novas demandas para novas mercadorias. Os binômios “*mercadoria-educação*” e “*educação-mercadoria*”⁷ explicam a forma como o mercado absorve a educação e a transforma, o diploma assume, nestes termos, papel simbólico de ascensão social ou de ganhos de renda, na ideologia do capital humano, passando a configurar como item de consumo para segmentos da população que tiveram ganhos de renda nas últimas décadas, a famosa “nova classe média”.

Entretanto, essa forma do sistema da educação superior brasileira não foi recente ou instantânea, ela é fruto de um processo. A LDB de 1961 e as reformas de 1968 marcaram oficialmente uma tendência de defesa da iniciativa privada, apesar de as constituições já preverem isenção fiscal dos estabelecimentos educacionais já em 1934 e imunidade para todas as instituições da educação na de 1946, essa reforma é frequentemente associada ao predomínio do setor educacional superior privado no Brasil. E mesmo que oficialmente as instituições de ensino privadas lucrativas não existissem antes da LDB de 1996, várias tinham práticas de instituições caráter lucrativo. E após sua existência ser oficializada, o segmento privado lucrativo passou a ser onerado, mas eventualmente recebeu também os incentivos fiscais através do PROUNI e do FIES.

O processo recente pode ser explicado por três fenômenos que tem grande relação entre si. (I) A Mercantilização parte de um novo modelo institucional difundindo na expansão ocorrida entre 65 e 75, e que passaram a apresentar tímido crescimento na década de 1980, porém ao se difundir o entendimento da Educação Superior como bem comercializável, através de recomendações da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁸, e legitimado pela LDB e por decretos presidenciais de 1997, o setor adota diversas estratégias para transformar o setor educacional em um mercado, passando pela “profissionalização” e a inserção no setor na dinâmica financeira internacional (CARVALHO, 2013). A profissionalização consiste na

⁷ Sguissardi (2008) utiliza os conceitos de Educação-Mercadoria, que consiste na transformação da educação em algo a ser vendido, e o conceito de Mercadoria-Educação que define a educação como um insumo para determinado setor da economia, associando o mercado educacional e este determinado setor.

⁸ O documento *Higher Education: The Lessons of Experience* recomendava o uso do Crédito Educativo e considerava inadequada a Gratuidade e as Pesquisas nas Universidades. Cf. Valdemar Sguissardi (2008).

contratação de consultorias, formadas fundamentalmente de egressos da carreira pública (Ministros; Reitores; Professores) e de profissionais com *expertise* do mundo financeiro (ALMEIDA, 2012), visado “modernizar” o setor para as transformações que estavam acontecendo. Somado a este processo que já acontecia, a crise de 2008, e a consequente ampliação e diversificação do circuito financeiro internacional passou a incluir a setor educacional brasileiro através do processo de (II) Financeirização, começando com a entrada de grupos de investimento via fundos institucionais⁹, e o consequente aumento do papel dos motivos financeiros dos mercados, atores e instituições financeiras nas operações e governanças das IES. A lógica financeira, fundamentada no direito à propriedade e utilizando os rendimentos trimestrais como indicadores de rendimento, contribuíram para que se adotassem estratégias de resultado mais rápido e as fusões e aquisições foram adotadas amplamente no setor educacional superior lucrativo brasileiro, formando ao fim, grandes conglomerados num processo de (III) Oligopolização do setor. É frequentemente lembrada a pouca regulamentação da educação superior, da qual o projeto esta parada no legislativo desde 2006, hoje permanece sem regulamentação específica a participação de fundos internacionais na Educação.

Temos a *Kroton Educacional* como exemplo deste processo, sendo a maior empresa educacional brasileira. Originalmente com o nome de Pitágoras e atuante do segmento básico da educação, foi fundada na década de 1960 e teve excepcional protagonismo no processo recente de transformação da educação superior. Em 2007 abriu seu capital, em 2009 teve grande aporte de recursos via Fundos *Private Equity* e, a partir de então, protagonizou as sucessivas “maiores aquisições do mercado” adquirindo a IUNI educacional, UNOPAR, Anhanguera e foi anunciada a aquisição, em junho de 2016, da vice-líder do setor, a Estácio. Hoje a Kroton conta com cerca de um milhão de estudantes e obteve no segundo trimestre de 2016 um lucro de R\$ 519,4 milhões¹⁰ líquido e, com a fusão, contará com 1,5 milhão de estudantes.

Como se observa nos processos de transformação do Sistema Educacional Superior brasileiro algumas concepções se destacam em seu poder de molda-lo. Podemos identificar resumidamente em Natureza do Estado, Concepção da Educação Superior e Natureza da regulação e do controle (Sguissardi, 2008), variando fundamentalmente entre setores Privatistas/Mercantis e pro-estatização. E estas

⁹ Cf. Guttman, 2008.

¹⁰ Segundo *Release* da Companhia.

concepções foram e são defendidas por alguns importantes agentes, os agentes políticos internos (com setores defendendo as concepções privatistas e estatistas); Organismos Internacionais e o mercado financeiro (ambos defendendo a concepção privado/mercantil); e movimentos sociais e sindicalistas (defendendo as concepções estatistas).

É importante perceber que nos períodos em que identificamos as grandes expansões da educação superior privada – entre 1960 e 1970 e entre 1990 e 2000 – encontramos no contexto sócio-político concomitantemente o predomínio da Concepção da Educação e da Natureza de Regulação associados ao setor privado/mercantil, e no segundo ciclo de expansão tem-se também a Natureza do Estado com esta orientação. Concepções que permitiram a mudança da estrutura orçamentaria e o aparato legal que rege a educação superior, em acordo entre os agentes políticos externos e internos, e que como exposto, fundaram um modelo diferente de educação, que traz consigo uma variável nova, a lógica financeira.

Mesmo com as mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas o sistema educacional superior brasileiro ainda possui indicadores bem abaixo das metas estabelecidas. E ainda, as diferenças entre setor privado e público se avultam nos tipos de instituições, nos cursos, nos vínculos docentes, na distribuição Geográfica e até em suas funções, especialmente o segmento lucrativo, entretanto este é o sistema existente, e é dele que devemos partir. E é através da análise políticas de incentivo a demanda e da Espacialização do Sistema de Ensino Superior que queremos entender (I) o que tem sido feito pelo Estado; (II) os desafios que se apresentam para educação e; (III) O papel de um Sistema Educacional democrático tem para a promoção do desenvolvimento sócio-espacial.

2.2 Educação Superior no Brasil: subsídios geográficos

As desigualdades brasileiras são bem conhecidas e constatáveis mesmo numa análise pouco rigorosa, entretanto o trato superficial da dimensão espacial pode levar a uma compreensão desfalcada de qualquer tema. A inserção da dimensão espacial e o uso de instrumentos para tal objetivo visibilizam as desigualdades nacionais e a complexidade, por exemplo, do sistema de educação superior brasileiro.

O horizonte analítico da Educação apresenta pouco apreço a dimensão espacial, característica que se revela ao longo deste levantamento bibliográfico, são poucas as exceções que encontramos¹¹. Os trabalhos, apesar de citarem conceitos como democratização ou justiça social, poucos se esforçam na análise espacial ou no entendimento desta como importante dimensão, especialmente quando comparamos a atenção dada a outras “instancias” da sociedade. Mesmo em relatórios de auditorias ou dos portais de transparência, as informações geográficas empregadas na análise não são apresentadas, e, quando o são, estão em sua forma agregada¹² e pouco contribuem numa análise espaciais mais aprofundada. Historicamente há uma “*negligência com a dimensão espacial da sociedade*”, porém o “*saber pensar espacialmente*” e o bom uso da análise nas diversas escalas (SOUZA, 2009) podem contribuir para a pesquisa e eventualmente aperfeiçoar as intervenções. Portanto é necessário entender

o espaço não (...) redutível às relações sociais, nem delas simples “instância” (como a cultura, a economia e a política são dimensões ou facetas delas), mas é uma *dimensão da sociedade concreta*, compreensível mediante o processo de sua produção material e simbólica e à luz das relações sociais que o modelam e que, por seu turno, são por ele influenciadas (SOUZA, 2006: p 111).

Justifica-se, portanto, o esforço da análise espacial. Reconhecemos, também, que este debate necessita maior trabalho e o realizaremos de forma um pouco mais ampliada no terceiro capítulo, porém não temos a pretensão de esgotar o assunto neste trabalho. Outra evidência da negligência da análise espacial, encontramos em nosso objeto, o FIES. Que não apresenta informações geográficas ao longo de seus relatórios de gestão, a exceção de apenas dois anos que apresentam informações superficiais. Na tentativa de referenciar espacialmente mudanças recentes da educação superior, elaboramos os mapas a seguir.

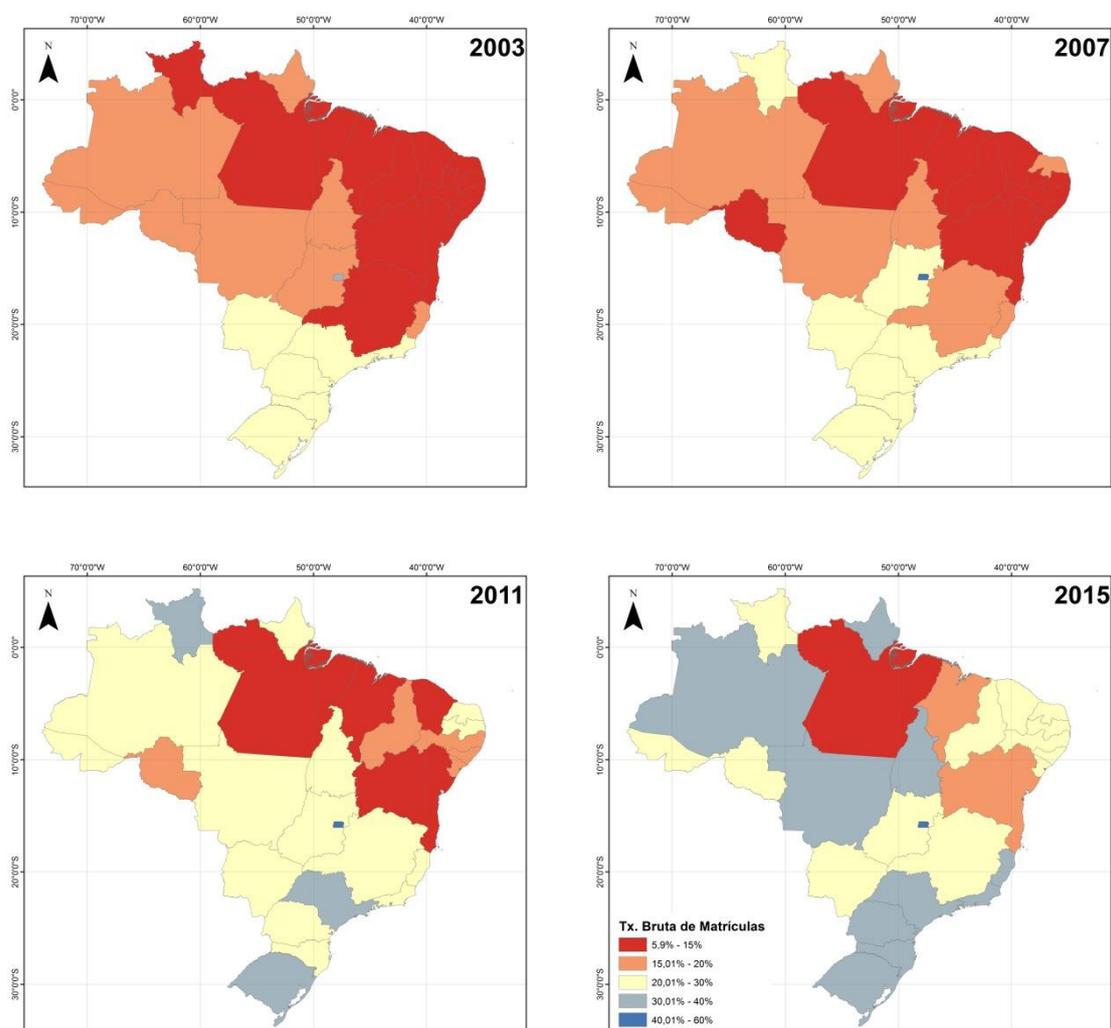
Os recortes e conteúdos selecionados para a construção das séries de mapas tiveram grande influência da disponibilidade dos dados. Estes que, apesar da grande quantidade apresentam inconsistências e incoerência nos níveis de agregação, o que prejudica no diálogo entre os bancos de dados e na construção e de instrumentos de análise. Utilizamos a taxa bruta de matrículas e a proporção entre os setores público e privado, no nível de agregação das Unidades da Federação.

¹¹ As exceções estão em Araujo (2012); Abrahão, Duarte (2008); Ristoff (2014); Medeiros, Oliveira (2013).

¹² TCU 2007; portal da transparência; relatórios de gestão FIES.).

Para cálculo da taxa bruta de matrículas da educação superior são consideradas todas as matrículas em cursos de graduação em relação à população na faixa etária de 18 a 24 anos, o interessante deste indicador é que ele mostra o potencial do atual sistema, uma vez sanada a distorção das faixas etárias que frequentam a Educação Superior. Resta saber se estas matrículas se sustentariam após uma eventual diminuição da demanda. Já a Participação percentual é utilizada para visualizar qual a relação dos setores público/privado dentro do sistema da Educação Superior Brasileira, ao longo de todo o território nacional.

Mapa 1 – Evolução da taxa bruta de matrículas em todas UF

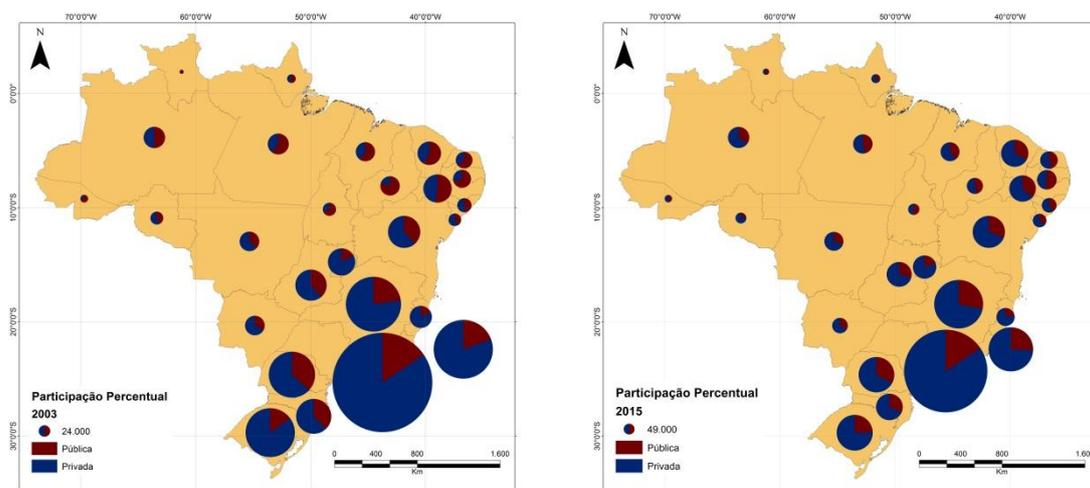


Fonte: Elaboração própria com base no PNAD e Sinótese da Educação Superior/MEC.

A taxa média brasileira variou de 16% para 30%, e apresentou como exceção os estados: do Mato Grosso e Roraima, com variação de 21%; Paraíba, com variação de

19%; e Distrito Federal e Rio Grande do Norte, com variação de 17%. O Distrito Federal apresentou a maior taxa geral (55%), sendo o único estado a ultrapassar os 50% estipulados pela meta 12 do PNE. Já os estados com expansões medíocres foram: Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Goiás, apresentando variações de 9% e os estados Rondônia, Acre e Pará que ampliaram em apenas 4% o indicador. Objetivamente os mapas apresentam nítidas desigualdades entre as porções norte e sul do país, especialmente no mapa de 2003, mas que foram abrandadas ao longo da última década.

Mapa 2 – Distribuição proporcional das matrículas a partir dos setores público e privado



Fonte: Elaboração própria com base na Sinópsis da Educação Superior/MEC.

A segunda série de mapas, que apresentam a participação percentual dos setores privado e público nas UF e, novamente, é salutar a desigualdade entre Sul e Norte do país, em termos gerais. As matrículas aumentaram em 71% no período e variaram apenas em 2% em favor do segmento privado, ficando em 27% público e 73% privada, os estados de maior concentração de matrículas no setor privado são: São Paulo, com 84%; DF, com 81%; e Minas Gerais, com 80%, concentrados nas porções centro e sul do País. Já os estados com concentração bem abaixo da média nacional do setor privado estão na porção norte, são os estados: da Paraíba, com 52%; Roraima, com 51%; Tocantins, com 51%; Pará, com 47%; Piauí, com 45%; e Alagoas, com 41%. Em termos gerais variações nas proporções não foram muito sensíveis, os estados de maior concentração de estudantes mantiveram suas proporções, com exceção do Rio Grande do Sul que expandiu em 10% a participação das instituições públicas. Já os estados que

mais expandiram a participação do setor privado foram: Piauí (+34%); Acre (+31%); Cear (+25%); e Roraima (+25%).

Ao comparar as séries de mapas, não é possível associar a expansão da educação superior aos setores público ou privado. Há em alguns estados a coincidência entre ampliação da participação das instituições privadas e a ampliação da taxa bruta de matrículas, no caso dos estados de Roraima, Paraíba e Rio Grande do Norte. Porém esta relação não pode ser comprovada, já que há ampliação do setor privado em Rondônia, no Acre e no Maranhão, e estes estados apresentaram uma ampliação da taxa matrículas abaixo da média nacional. Outra exceção são os estados que mantiveram sua participação percentual estável e tiveram variações na taxa bruta acima da média, como é o caso do Distrito Federal e do Mato Grosso. Compreendemos, portanto, que a ampliação do setor privado nestes estados da porção norte do País são atribuídas mais pela ausência anterior do setor privado nas regiões Norte e Nordeste que a um processo de democratização via setor privado. Esta ausência, inclusive, pode atribuir indiretamente ao setor privado os níveis de concentração centro-sul da educação superior.

A melhora significativa no indicador da taxa bruta de matrículas em termos nacionais ocorreu de forma diferente em vários dos estados, no período analisado não houve protagonismo nem público, nem privado e sim uma complementação entre ambos, condição essa necessária para a ampliação do Sistema da Educação Superior e consolidação das metas PNE. Percebe-se, também, certa estabilidade na relação entre os setores público e privado, especialmente nos estados com as maiores índices de matrículas.

2.3 Educação Superior no Brasil: subsídios de Política Pública

Ao observarmos as transformações que a educação superior brasileira sofreu ao longo do tempo é sensível o impacto das questões estatais nestas mudanças. Como já citamos a natureza do Estado, concepção da educação superior e natureza da regulação e do controle (SGUISSARDI, 2008) são os elementos que historicamente interferem e moldam o sistema da educação superior. As alterações de um ou mais destes elementos são importantes explicação, por exemplo, das duas grandes expansões do setor privado,

dos períodos de estagnação, das políticas afirmativas e do período mais recente de expansão de ambos os setores. É necessária a compreensão tradução prática destes elementos, as políticas públicas.

Em interpretação mais ampla podemos ler política pública “como todas as decisões e não decisões que afetam assuntos e questões de interesse público” (MINCATO, 2012). Ou em termos práticos, como

(...) um conjunto de medidas que conformam um determinado programa de ação governamental que procura responder a demanda de grupos de interesse. Sob enfoque concreto, implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem seu principal referente nas Instituições de Estado. Sobretudo, na máquina governamental (CARVALHO, 2011, p.15).

E dentro do conjunto de ações e decisões que o Estado que enfocam na promoção dos direitos sociais, as políticas sociais. No Brasil estas políticas sociais envolvem ações para promoção das condições básicas de vida da população e a justiça social.

Adaptando a metodologia de Carvalho (2011) para realizar a análise de políticas, consideramos as dimensões: *polity*, que representa a dimensão institucional estabelecida; *politics*, que representa os processos políticos-administrativos; *policies*, que representa formação e trajetória de programas políticos e o conteúdo das políticas. Já os atores consistem “pessoas, grupos ou instituições que direta ou indiretamente participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política” (Di Giovani, 2009, p. 23 citado por Carvalho, 2011) e que utilizam de recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político-ideológicos para manifestar os interesses que representam em determinadas Arenas Decisórias.

Em termos processuais, o Ciclo Político compreende genericamente os caminhos que uma política percorre passando pelo (I) Reconhecimento do problema e identificação deste como questão que requer atenção governamental, (II) Composição da Agenda, (III) Formulação da Política, (IV) Adoção da política, (V) Implementação da política e (VI) Análise política ou Avaliação (THEODOULOU, 1995 citado por CARVALHO, 2011).

Interpretando o Estado de maneira diferente de instrumento de classe dominante ou como instrumento de regulação puro, entendemos o Estado com “uma instituição/ator fundamental, e, desta forma, torna-se objeto de investigação como este afeta os processos políticos e sociais por meio de suas políticas e de seu relacionamento com grupos sociais.” (CARVALHO, 2011, p. 8). Logo, a compreensão das redes de atores, suas concepções, seus recursos e seu poder de influência nas arenas de decisão

são importantes no funcionamento e definição dos caminhos trilhados pela de nossa democracia representativa.

Há, ainda, dois conceitos importantes para nós na compreensão da formulação das políticas públicas e a relação do Estado e seus atores. De maneira simplificada eles são: o “insulamento”, como a capacidade dos funcionários estatais ou o aparato burocrático em formular e implantar políticas públicas de maneira mais ou menos autônoma e/ou distinta, em face às pressões dos atores sociais; e a Dependência de Trajetória, dividida em (I) inércia institucional representada adoção de trajetões consolidados em políticas anteriores durante processo institucional que virão e o (II) peso de políticas herdadas, que mesmo após mudanças institucionais, eventuais descontinuidades trariam prejuízos políticos.

E enquanto agente externo, pretendemos realizar a última fase do ciclo de políticas públicas em Educação Superior, a avaliação. Dentro dos tipos e métodos de avaliação de política pública, aqui, pretendemos realizar uma Avaliação de Processos e de Impacto do FIES junto ao sistema de educação superior. E, na medida do possível, trazer para o horizonte da avaliação de política pública a dimensão espacial.

Avaliação de processos tem como objetivo a verificação da eficácia e eficiência dos programas ou políticas. Em relação à eficácia, busca-se verificar se um programa ou uma política atingiu as metas desejadas ou se está sendo desenvolvido de acordo com as diretrizes concebidas. (...) *A avaliação de impacto* tem a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e as alterações na sociedade. (XERXENEVSKY, 2012, p. 124)

Objetivamos avaliar eficiência instrumental e social do programa FIES, analisando o custo orçamentário do programa, o numero de contratos e as alterações na Educação Superior que podem ser creditada ao programas em termos objetivos e substantivos¹³, e no fim se o FIES é uma política bem sucedida¹⁴.

¹³ “a aferição da efetividade substantiva de uma política social transita constantemente entre a avaliação política da política implementada e a avaliação do impacto de seus resultados. Isto é, não basta aferir se o estado futuro ‘Y’ desejado ocorreu. É necessário avaliar se esta nova situação, à luz de alguns princípios de justiça social minimamente aceitos, é positiva. O exame de efetividade substantiva exige, pois, uma avaliação política da mudança” (Figueiredo e Figueiredo, 1986, p. 118 citado por XERXENEVSKY, 2012, p. 124).

¹⁴ “pode-se dizer que as políticas, ou programas, obtiveram sucesso quando existe a possibilidade de se imputar a elas a condição de causa necessária, isto é, a constatação de que ocorreram mudanças não é por si, suficiente para concluir pelo sucesso de um programa. (...) é essencial demonstrar que a atuação de um programa, ou política, é empiricamente importante para a determinação da mudança observada.” Idem.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Apesar da importância das políticas implementadas na Educação Superior anteriores à reforma da década 1960, enfatizaremos as políticas posteriores ao período, especialmente nosso objeto, o FIES. Como visto ao longo da seção anterior, tivemos nas reformas a opção políticas pelo setor privado como locus da expansão, efetivada por isenções fiscais e investimento direto. Em termos orçamentários, ao longo das décadas de 1960 e 1970, o investimento estatal na educação privada chegou a patamares de 10% das despesas totais do MEC, através de transferências diretas, mesmo quando o orçamento do MEC em relação à União permanecia estável (CARVALHO, 2002). Essa escolha política do setor privado é fundamental para a consolidação do sistema de educação superior atual, especialmente pelas condições que entravamos à época bons indicadores macroeconômicos, a expansão de incentivos diretos e indiretos e a afinada relação entre empresários e agentes institucionais - à exemplo do Conselho Federal de Educação. Após as reformas e a expansão durante as décadas de 1960 e 1970, a educação arrefeceu seu ritmo de crescimento, retomando-o novamente nas décadas de 1990 e 2000, quando temos um segundo momento de grande crescimento.

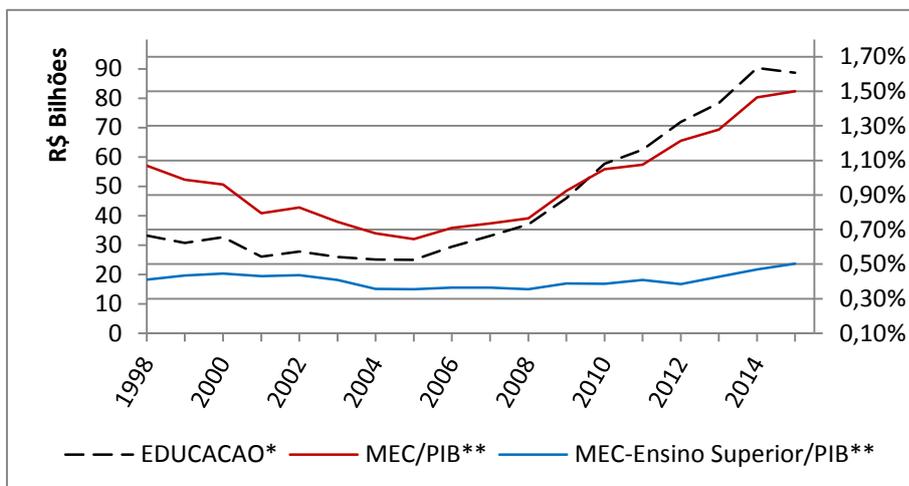
Entretanto, apesar do crescimento proporcionalmente muito elevado os indicadores da educação superior permaneceram em patamares reduzidos. Como vimos, especialmente, a educação superior no início dos anos 2000, se apresentava extremamente concentrada em números totais e relativos. As matrículas do setor privado basicamente se apresentavam no centro sul do Brasil e a escolha política de um dos setores em detrimento de outro e a regulamentação ainda incipiente resultaram na conformação, à época, de um sistema em desacordo com a Constituição Federal e com as funções da educação superior.

Em termos legais, a Educação faz parte do conjunto de direitos identificados como Direitos Sociais, assegurados pela Constituição Federal e considerada condição básica para a consolidação de qualquer direito (SAVIANI, 2013). No Brasil, apesar de existirem mecanismos de vinculações da arrecadação com os gastos com educação desde o século XVI, e este terem assumido diversas formas ao longo da história, o que se pode considerar uma constante é o subemprego dos patamares orçamentários vinculados na Educação (SAVIANI, 2013).

A legislação mais recente prevê como dever do Estado e da Família e direito de Todos, e estabelece vinculação orçamentária para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) em patamares de 18% para União e 25% para estados e municípios. E apesar de cumpridas no papel, ao menos em termos da União, se estabeleceram mecanismos para se driblar as vinculações constitucionais. Além da DRU, vários outros artifícios, manobras e até problemas orçamentárias prejudicam o orçamento educacional, muitas delas chanceladas pelos Tribunais de Contas (DAVIES, 2014). A inclusão dos gastos com previdência nos gastos com MDE; exclusão dos rendimentos financeiros e as arrecadações atrasadas do montante geral de arrecadação; as renúncias fiscais; a sonegação fiscal; e as desigualdades regionais e de esferas de Governo (DAVIES, 2014) são algumas questões que prejudicam as vinculações orçamentárias constitucionais.

A Regulamentação mais atual sobre a Educação Superior, o PNE, traz algumas metas referentes a indicadores importantes. O primeiro indicador é uso do investimento em educação em relação PIB, tido como um parâmetro de comparação internacional e a Meta 20 do PNE “Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”. Como não há ainda o levantamento desse indicador, tentaremos o identificar parcialmente, focalizando educação superior. Utilizando os dados do sistema SIGA Brasil, identificamos os investimentos realizados pela União em Educação e na Educação Superior.

Gráfico 5 – Investimento da União na Função Educação 1998 – 2015



Fonte: IBGE e Sistema Siga Brasil. Elaboração Própria.

* Valores corrigidos pelo IPCA. **Calculado em valores correntes..

O Gráfico 5 traz três dados orçamentários a partir de uma série história de mais de quinze anos. O crescimento nominal dos investimentos em educação efetuados pela união, representada na primeira curva, vinha em um padrão de queda, mas passa da rubrica de 33 bi, em 1998, para mais de 80 bi nos últimos anos. Temos, também, a evolução percentual dos investimentos realizados pelo MEC em relação ao PIB, onde se apresenta, também, um padrão decrescente nos anos finais de década de 1990 e início dos anos 2000. Porém, após meados da década de 2000 este padrão muda, e apresenta crescimento constante no indicador, resultando ao fim de 2015 as proporções de 1,5%. Este mesmo padrão é apresentado pelo indicador de MEC-Ensino Superior/PIB, mas de maneira mais sutil.

O investimento em Educação apresenta valores muito pequenos em relação ao PIB, porém tem cumprido a vinculação orçamentária constitucional. Os investimentos totais da União na área, entretanto, representam uma pequena parte dos 10% estabelecidos na Meta do PNE, o que demonstra a dificuldade de se cumprir, ainda mais quando a União, a esfera estatal que mais arrecada, não escolhe ou não consegue realizar um investimento mais expressivo. Este quadro já era delicado quando a trajetória de investimentos era positiva, e com a diminuição dos investimentos nos últimos anos, nos deixa pessimista quanto ao cumprimento das metas do PNE. Nos termos das vinculações constitucionais, cumpriam-se até 2014 os 18% estabelecidos constitucionalmente, seguindo um padrão de expansão (PINTO, 2015). Novamente,

estes valores apresentaram mudanças em seu padrão a partir de 2014 e, como comentamos anteriormente, mesmo em expansão existem diversas estratégias para driblar os percentuais vinculados.

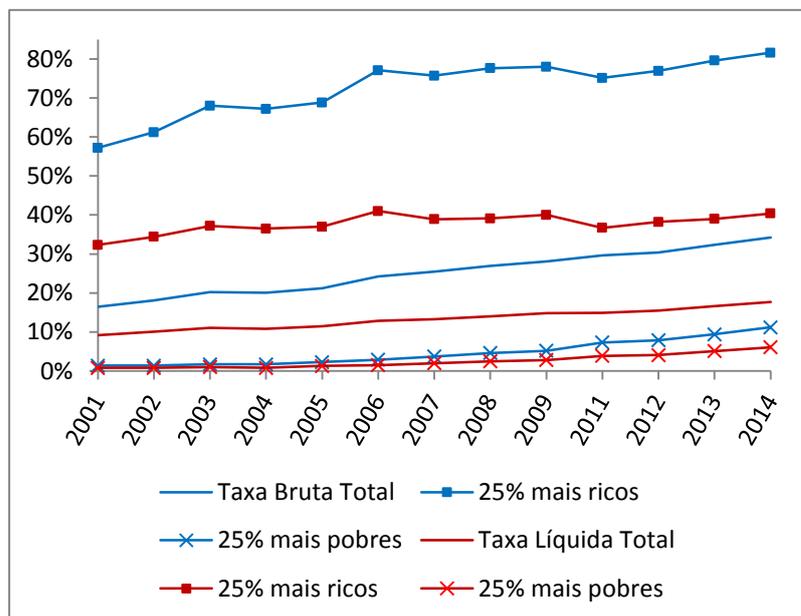
Outro indicador importante são as taxas brutas e líquidas de matrícula. Constam na Meta 12 do Plano Nacional da Educação como “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”. Estas taxas representam, no caso da taxa líquida, o percentual de população entre 18-24 anos que estão matriculados na Educação Superior. É importante lembrar que esta mesma meta consta na LDB-96 e esta presente no PNE 2001-2010, e como se pode perceber não foi cumprida e não parece que o será na vigência atual do PNE.

O Gráfico 6 aponta para uma trajetória crescente de ambas as taxas, com a taxa líquida crescendo 0,7% a.a. e a bruta 1,3% a.a. alcançando em 2014 os valores de 18% e 34%¹⁵ respectivamente, valores que, caso sigam no ritmo atual, não serão suficientes para o cumprimento da Meta 12. Ainda no gráfico, expomos a discrepância entre os indicadores quando desagregados na variável renda e ressaltamos a comparação utilizando as categorias de maior e menor renda, ou seja, enquanto a Educação Universitária se apresenta próxima a universalização na categoria de renda dos 25% mais ricos, os 25% mais pobres mal alcançam os 10%, diferença também sentida nos critérios Regionais e de Cor/Raça¹⁶.

¹⁵ As divergências entre os dados apresentados aqui e os apresentados seção 1.2, se devem a uma divergência de metodologia no cálculo do indicador. O Observatório do PNE utiliza todas as matrículas de graduação e pós-graduação. Nós utilizamos apenas os números de graduação.

¹⁶ Nos últimos 14 anos tivemos sensível aumento dos indicadores em relação Taxa Líquida de Matrículas da Educação Superior em todas as categorias de Cor/Raça, tendo as pessoas de cor branca saído de 14,5 % em 2000 para 25,3 % em 2014; as pessoas de cor parda de 3,6 % para 12,1 %; e as pessoas negras avançaram de 2,2 % para 11,4 %. Fonte: Observatório PNE.

Gráfico 6 – Taxas Bruta e Líquida de Matrícula



Fonte: Observatório PNE.

O segundo momento de grande expansão da Educação Superior foi durante a gestão FHC. Num contexto desfavorável da economia, com uma série de cortes e contingenciamentos nas verbas estatais para educação e a submissão da política educacional a política macroeconômica, adotaram-se as recomendações dos organismos internacionais, elegendo o setor privado, novamente, como locus de expansão e sucessivamente diminuindo as dotações orçamentárias da educação. A Centralização do poder decisório; diversificação curricular, institucional e de cursos; avaliação da qualidade e diversificação de financiamento; foram alguns dos eixos pelos quais a política educacional seguiu durante o período¹⁷.

O período seguinte, da Gestão Lula, teve como marca a retomada dos investimentos no segmento Federal e a criação de políticas afirmativas de acesso e permanência. Em contraposição a trajetória descendente dos investimentos em educação pública, após um período de ajuste e sujeito a dependência de trajetória, há uma retomada de investimentos em educação no sentido de reposição salarial e de encargos trabalhistas, que vinham respondendo a taxas anuais de - 0,7% desde 1995 e assumem após 2005 valores de 3,7% a.a. e o investimento direto no segmento público passou de 200 milhões para casa dos 1,6 bilhões, em 2010 (CARVALHO, 2014). Entretanto as

¹⁷ CF. Carvalho, 2011

políticas de isenções à iniciativa privada, que tinham sido criticadas nos períodos de campanha, foram retomadas sob a forma do PROUNI, que em associação ao FIES, formou a política de incentivo a educação superior no segmento privado, sob a tutela do Ministério da Fazenda.

Tendo como principal característica a continuidade das políticas, a gestão Dilma deu prosseguimento às políticas de incentivo a demanda, nos segmentos público e privado. Ampliando seguindo o mesmo ritmo de seu antecessor nos investimentos em educação seja pelos programas de acesso a educação privada ou pela assistência Estudantil, e isto se reflete nos padrões dos dados de investimento e ampliação de matrículas e se reflete, também, no PPA 2012-2015, que não aponta para nenhuma alteração significativa na educação superior. As alterações sensíveis durante o período foram os investimentos em educação profissional e retomada do FIES como importante programa da Educação Superior, sendo uma das ações do MEC de maior orçamento em 2014 (PINTO, 2015).

E mesmo com o movimento de retomada de investimento na educação pública e as políticas que associadas à educação privada, seja com PROUNI ou com o FIES ainda não foram suficientes para suprimir os históricos déficits da educação superior. Contudo, é sensível desde o início dos anos 2000 indícios da mudança de paradigma da gestão pública, a partir dos novos atores estabelecidos, e a retomada do investimento na educação pública e dos incentivos a demanda e oferta no setor privado contribuindo no combate ao quadro que a educação superior persistia em apresentar, mesmo com as fases de grande expansão. Para uma observação mais apurada analisaremos nas próximas seções alguns dos principais programas da Educação Superior e mais atentamente o FIES.

3.1 Principais programas para a Educação Superior

Existem diversas políticas implementadas nas últimas décadas e é possível a diferenciação entre políticas de regulamentação e os programas de incentivo à oferta e a demanda. No que tange a regulamentações temos as previsões da Constituição Federal, que tratam a Educação como direito de todos e dever do Estado e da família. Trata as universidades a partir: da autonomia didático-científica, administrativa, de gestão

financeira e patrimonial; do princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; estabelece a vinculação orçamentaria; libera a atuação da iniciativa privada; e prevê a possibilidade do uso de recursos públicos em setores da iniciativa privada¹⁸. As previsões da Lei de diretrizes e bases da educação nacional, que regulamenta de maneira geral a Educação, acrescenta: a categoria privada em sentido estrito, as instituições privadas. Já o Plano Nacional da Educação estabelece metas decenais para a Educação. Há ainda uma infinidade de portarias, decretos e pareceres, dos quais valem lembrar o parecer 1017/99 do CNE, que regulamenta o reconhecimento de cursos, e que alterou sensivelmente a Educação Superior privada e a Lei nº 10.861 de 2004, que cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e o Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997, que reconhecia a educação superior como um bem de serviço comercializável, isto é, como objeto de lucro ou acumulação.

O incentivo a oferta é o investimento direto, o dinheiro que se investe nas instituições para que elas possam oferecer mais vagas. O incentivo estatal se diferencia entre os segmentos público e privado, no segmento público, a partir de FHC, temos a princípio ações de “Racionalização Administrativa”, onde se considerava que o problema da educação superior não era orçamento e sim o uso dos recursos. Posta em prática a partir da década de 1990, a ação proporcionou a contínua redução proporcional do orçamento do MEC (Gráfico 5) até meados da década de 2000, onde se retoma os investimentos através de políticas de reposição salarial e de investimentos na expansão do segmento público, tendo como principal programa o REUNI¹⁹ (CARVALHO, 2014). O incentivo a oferta do setor privado, demarcado durante o segundo *boom* de crescimento da iniciativa privada, tendo como mecanismos a (I) transferência direta, de pouca importância; a (II) Imunidade e Isenção Fiscal, tida como o mecanismo central no financiamento das IES privadas desde sua origem; e (III) o financiamento via Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CARVALHO, 2011).

A renúncia fiscal, mecanismo fundamental do incentivo a oferta, durante a primeira grande expansão ocorrida entre as décadas de 1960 e 1970, ainda representa grande vantagem para o segmento privado. Parte das IES gozam do privilégio da imunidade fiscal de uma série de impostos²⁰, que acabam tendo um duplo impacto,

¹⁸ Art. 205; art 207; art 212; art 209; art. 213.

¹⁹ Expansão realizada através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais, instituído pelo Decreto no 6.096, de 24 de abril de 2007.

²⁰ As IES não lucrativas são imunes ao Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Renda e Proventos de qualquer

facilitando sua expansão sem necessariamente aumentar suas contribuições sociais, diminuindo indiretamente a receita estatal. Este financiamento indireto é conceituado como Gasto Tributário e é entendido como

(...) gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (Secretaria da Receita Federal, 2005, p. 10).

Em 1997, ao se criar a figura das instituições privadas lucrativas, estas ficaram livres do aparato normativo das instituições sem fins lucrativos e perderam a possibilidade do acesso as transferências diretas, por outro lado, passaram a ser oneradas pelas contribuições sociais.

Com o fim das isenções tributárias das IES lucrativas, sob dificuldades financeiras, e suas mantenedoras exerceram *lobby* para a retomada da desoneração fiscal e foram contempladas pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI)²¹ que veio para suprir essa demanda. Em simulação contábil realizada por Carvalho (2011) sobre o impacto do programa as categorias de IES privadas, foram estabelecidas o ganho de rentabilidade ao se aderir ao PROUNI. No caso das IES Lucrativas os ganhos de rentabilidade ficaram em 7,37%, as IES sem fins lucrativos, que naturalmente já possuem isenções, os ganhos de rentabilidade ficaram em 2,11% e, por fim, as IES Filantrópicas tinham ganhos de apenas 0,19% ao aderir ao programa. Tem-se, portanto, na categoria lucrativa, as vantagens proporcionadas pelos gastos tributários sem que estas instituições se submetam a normatização de instituições filantrópicas ou sem fins lucrativos.

Enquanto CREDUC, o financiamento estudantil, funcionou como mecanismos de financiamento a oferta, injetando recursos ao início das vigências dos contratos,

Natureza (IRPJ), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e, no caso das filantrópicas, há, também, isenção da cota patronal da Previdência Social (INSS) e Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS).

²¹ Criado em 2004, com a edição da Medida Provisória nº 213, posteriormente convertida na Lei nº 11.096/2005. O programa tem por finalidade permitir o acesso da população de baixa renda ao estudo universitário. A operacionalização do programa ocorre por meio da concessão de bolsas de estudos em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior, oferecendo às que aderirem ao Programa, em contrapartida, isenção de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), de Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Programa de Integração Social (PIS) (TCU, 2009).

contribuindo para o funcionamento das IES. Tivemos, também, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), permitindo o refinanciamento das dívidas de algumas IES e mantenedoras a partir do oferecimento de bolsas.

A terceira forma de incentivo a oferta nas instituições privadas foi o financiamento via BNDES, através dos Programas de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições do Ensino Superior (PRAMF). Durante a sua vigência de 1997 a 2007, contemplaram cerca de 48 instituições e financiaram R\$ 527,7 milhões. E tinha como objetivo contribuir para a consolidação e modernização da Educação Superior no Brasil, e tiveram impacto relevante no crescimento de estabelecimentos “Isolados” e “de Pequeno Porte” (GUIMARÃES, 2010 citado por CARVALHO, 2011).

As Políticas de incentivo/financiamento da demanda também se diferenciam nos setores público e privado. O setor público tem como principais mecanismos de incentivo a demanda a gratuidade, as políticas de assistência estudantil e de acesso. A gratuidade é característica da Educação Superior pública, e que apesar de frequentemente questionada, especialmente em momentos de arrocho orçamentários da União ainda permanece como característica do setor, contudo há alguns cursos de pós-graduação *lato senso* pagos.

Complementando, temos as políticas de assistência estudantil e de acesso, representadas pelo PNAES²² e pela Lei de Cotas²³. Inserindo os critérios étnico/raciais e de renda na entrada e permanência nos cursos oferecidos pelas IFES²⁴.

No setor privado os programas que protagonizam o financiamento da demanda são os programas FIES e PROUNI. O FIES é um fundo de financiamento para estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, e que apesar de ser um programa antigo, perdeu por um bom tempo o protagonismo para o PROUNI. Este, como vimos, consiste num programa de bolsas integrais ou parciais que utilizam critérios de renda e são oferecidas por instituições privadas em contrapartida a isenções

²² O Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), que apóia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), foi instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.

²³ Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei das Cotas). A lei estabelece que as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e que, no preenchimento destas vagas, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

²⁴ Temos ainda os programas de bolsas PET, PIBIC, PIBID etc. que contribuem para o financiamento estudantil no segmento público. Cf. Andrés (2011).

fiscais. O FIES e o PROUNI são peculiares, pois incentivam concomitantemente a oferta e a demanda por vagas na Educação Superior garantindo margem de isenções para as instituições e combatendo as vagas ociosas, através da oferta de bolsas ou de financiamento garantindo ambos os incentivos.

Estas políticas para Educação Superior estão presentes em todo o sistema de educação superior, financiando a oferta e a demanda pelo serviço. É fundamental avaliar os impactos destas políticas e seus papéis nos desafios, nas metas da educação superior e na solução nas desigualdades espaciais, de acesso e permanência. Neste trabalho contribuiremos com uma avaliação externa da política de Financiamento Estudantil, analisando os documentos disponíveis publicamente, entre eles, os relatórios de gestão de 2000 a 2014; todas as leis, portarias e regulamentações relacionadas (disponíveis no sistema FNDELegis); e informações orçamentárias da Lei Orçamentaria Anual (disponíveis no sistema Siga Brasil).

3.2 Financiamento Estudantil: do CREDUC/PCE ao FIES

O Fundo de Financiamento Estudantil é um dos mecanismos de incentivo a demanda na Educação Superior. Tendo o MEC como seu formulador e supervisor e o FNDE como agente operador e administrador dos ativos e passivos. O FIES, fundo de natureza contábil, destina-se a financiar a graduação presencial de estudantes regularmente matriculados em cursos pagos e dependem da (I) disponibilidade orçamentária e financeira do Fies; (II) conceito do curso obtido no âmbito do Sinaes; (III) cursos prioritários; (IV) relevância social apurada por microrregião; entre outros²⁵.

Aos estudantes é necessária para contratação do crédito estudantil possuir renda familiar bruta per capita abaixo de três salários mínimos, financiando até 100% do curso a juros de 6,5%. Há três fases aos estudantes que aderirem ao programa, a utilização – duração do curso, Carência – 18 meses - e Amortização – pagamento do saldo devedor em três vezes o tempo de duração regular do curso. Nas fases de Utilização e Carência o estudante pagará até R\$ 250,00 a cada 3 meses, como abatimento de parte dos juros incidentes. O percentual financiado varia de acordo com comprometimento da renda do

²⁵ Portaria Normativa Nº13, de 2015. Uso de um indicador de demanda do ensino superior, utilizando as médias das Microrregiões e as comparando com as médias nacionais. Os cursos Prioritários representam 70% das vagas destinadas a cada microrregião (45% - saúde; 35% - engenharias; 20% - pedagogia e normal superior). Os conceitos dos cursos que podem aderir, a partir da microrregião, são proporcionalmente 5 (35%), 4 (30%), 3 (25%) e em processo de avaliação (10%).

Estudante, caso as mensalidades ultrapassem os 60% da renda familiar bruta *per capita* o financiamento será de 100%, decrescendo a partir do deste critério. Bolsistas parciais do Prouni poderão financiar integralmente a outra parte da mensalidade não coberta pela bolsa.

O mecanismo pelo qual são efetuados os pagamentos junto as IES através da emissão de títulos do Tesouro Nacional (Certificado do Tesouro Nacional – CFT série E9). Exercendo uma dupla função, de crédito educativo e incentivo adimplência fiscal, pois os títulos são obrigatoriamente utilizados para liquidar débitos fiscais, em caso de atraso.

O FIES oficialmente foi criado em 1999, na gestão FHC, em substituição ao programa CREDUC que por sua vez substituiu o Crédito Estudantil (PCE) da ditadura. Para entender melhor o FIES se faz necessária uma leitura dos programas que o antecederam e o aparato legal que o regulamenta. O primeiro programa de Financiamento Estudantil é o Programa de Crédito Estudantil (PCE/CREDUC)²⁶, implementado no primeiro semestre de 1976 inicialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e logo estendido às outras regiões. Nos primeiros anos o Programa foi operacionalizado com recursos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e bancos comerciais (BARROS, 2003). Em 1983 foi alterada a forma de custeio do CREDUC, passando os recursos a serem providos pelo Orçamento do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) e pelas receitas das loterias, previstas para o Fundo de Assistência Social (FAS), ficando a Caixa Econômica Federal como seu único agente financeiro. Em 1992²⁷, na gestão Collor o CREDUC é institucionalizado, sob administração e financiamento do MEC e continuou operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Ainda na década de 1990 surgiram diversos problemas com o pagamento do financiamento e inadimplência em níveis de 80%, e só em 2005 os contratos restantes foram renegociados.

O FIES em seu formato original foi implementado em 1999²⁸ e mantinha algumas das características de seu antecessor. Manteve-se sob administração e financiamento do MEC, e operação pela CEF, e consistia em financiamentos de até 70% do curso de estudantes de graduação com juros de 3,5 a 9% a.a. As novidades foram a associação a um sistema de avaliação e o pagamento junto as IES ser realizado com

²⁶ Exposição de Motivos nº 385, 23 de Agosto de 1975.

²⁷ Lei Nº 8.436, de 1992. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes.

²⁸ Medida Provisória nº 1.865-4, de 1999, que trata do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES.

Títulos do Tesouro. Como consta na Medida provisória os riscos eram parcialmente divididos entre agente financeiro e IES, como devedores solidários.

Em 12 de julho de 2001 é aprovada a Lei nº 10.260, considerada a Lei do FIES, texto que posteriormente sofreu alterações, mas permanece vigente. As alterações seguintes foram sendo criadas para aprimorar o programa e solucionar problemas encontrados seja na IES, com os Estudantes, FNDE ou mesmo com o próprio MEC. Criou-se o conselho nacional do fundo de financiamento ao estudante do ensino superior (CONFFIES)²⁹, de natureza consultiva, com a atribuição de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução das atividades desenvolvidas pelo FIES.

Elaborou-se a associação ao PROUNI, realizada pelo financiamento do percentual não contemplado pelas bolsas parciais do programa. Temos a portaria³⁰ que altera a regulamentação das operações do FIES e estabelece as condições de adesão a serem cumpridas pela IES são os níveis mínimos nas avaliações do SINAES e trata da criação da Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento (CPSA), que consiste numa comissão local composta por representantes dos Estudantes, Docentes e da IES.

Em 2015 se alteram alguns dos critérios de relevância social e espaciais para se contemplar as instituições com os contratos do FIES. Aumenta-se a complexidade dos critérios que passam a inserir como base geográfica para o cálculo de oferta de contratos as microrregiões do IBGE, delimitando a partir da demanda por educação superior e por financiamento estudantil a quantidade de contratos e estes seriam oferecidos obedecendo aos cursos prioritários e os níveis mínimos de avaliação, havendo necessariamente um percentual de cursos com avaliação máxima. Consideramos estas alterações nos critérios de grande importância, pois representam aumento no rigor do Estado quanto a regulamentação, sendo este dependente dos incentivos estatais, a adoção de regulamentação mais rigorosa impõe as IES níveis maiores de qualificação e a menor generalização espacial contribui para uma política mais atenta importância da dimensão espacial, que como veremos foi pouco considerada nos primeiros anos do programa.

²⁹ Portaria n.º 1.464, de 2000, institui o conselho nacional do fundo de financiamento ao estudante do ensino superior. CONFFIES, de natureza consultiva, com a atribuição de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução das atividades desenvolvidas pelo FIES.

³⁰ Portaria Normativa Nº 31, de 2007. Dispõe sobre procedimentos para adesão de instituições, inscrição, seleção e contratação de candidatos e regulamenta a concessão e a contratação de financiamento pelos bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos - ProUni no processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES

A criação do Fundo de Garantia do Crédito Educativo³¹ (FGEDUC), fundo de natureza privada que dispensava fiador aos Estudantes e amenizava os riscos das operações de crédito junto as IES, consideradas, a partir de então, como único devedor solidário. Em caso de inadimplência o fundo garante até 90% dos riscos dos estudantes matriculados nos cursos de Licenciatura, bolsistas do PROUNI ou com renda bruta mensal per capita de 1,5 salário mínimo. Contrair o crédito estudantil e aderir ao FGEDUC permitiu, segundo os relatórios de gestão, o acesso de estudantes dos menores estratos de renda, pois a renda familiar destes não garantia para o operador segurança para realizar o contrato e a securitização foi o processo escolhido pela iniciativa estatal para superar, também, esse problema.

Alguns dos critérios do FIES sofreram diversas alterações ao longo da do programa. Por exemplo, as taxas de juros foram estipuladas em 2010 como 3,4% a.a., porém os contratos posteriores a 2015 contam com taxas de 6,5% a.a. A princípio os critérios de renda eram baseados no percentual de renda per capita comprometida (mínimo de 20%), porém essa regra foi alterada em 2010 para um máximo de 20 salários mínimos de renda familiar e em 2016 passou para máximo de 3 salários mínimos de renda bruta per capita³². Outra regra frequentemente alterada foi o percentual financiado³³ e a organização dos períodos de carência e amortização³⁴.

Foram criadas, ainda, duas formas de pagamento com trabalho para estudantes de medicina ou das licenciaturas³⁵. Tendo 1% de abatimento da dívida do Crédito Estudantil por mês trabalhado junto à rede pública de educação ou de rede de saúde em regiões e especialidades prioritárias. Por fim, tem-se o Fies técnico, que a depender da disponibilidade de recursos financia cursos técnicos junto ao PRONATEC e o Fies empresa, que é a possibilidade de a empresa contratar o crédito estudantil.

O numero de contratos que o FIES administra sofreu diversas flutuações e tem hoje um quantitativo muito representativo dos 6 milhões de matrículas presenciais da Educação Superior. O Programa começou a passos lentos, iniciando em 1999 com 67

³¹Lei Nº 12.087, de 2009. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas.

³² Portaria Normativa Nº 16, de 2016. Altera a Portaria Normativa MEC nº10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil.

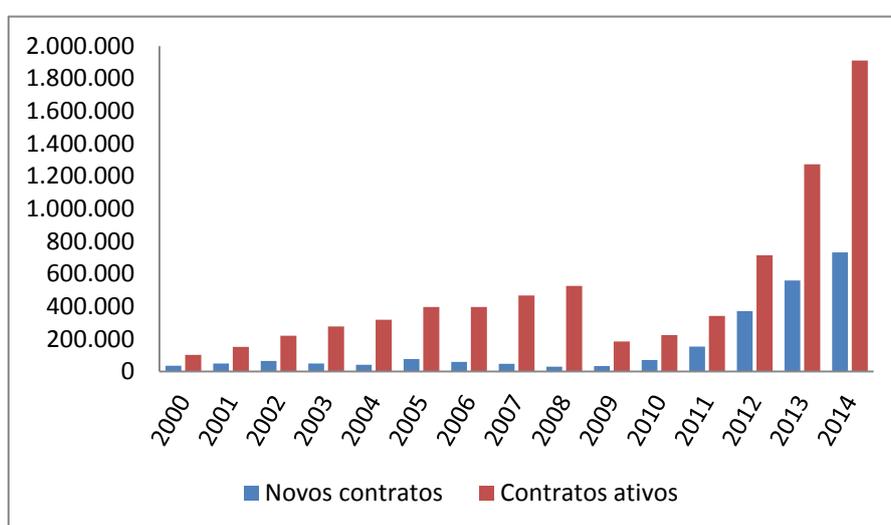
³³ Portaria Normativa Nº 10, 2010. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil.

³⁴ Portaria Normativa Nº13, de 2015. ob. cit.

³⁵ Portaria Normativa Nº 7, de 2013. Que regulamenta o disposto no art. 6º-B da Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001.

mil e em 2000 com 37mil contratos novos, passou os anos subsequentes oscilando entre esses extremos e acumulando um sólido percentual do total de matrículas. O programa, entretanto, sofreu diversos problemas entre 2009 e 2010, obrigado a passar por auditorias e mudar seu agente financeiro: a CEF manteria os contratos antigos, mas não assumiria novos. Essas alterações na operacionalização ao longo do programa se refletem nos relatórios de Gestão, que apresentam pouca consistência em sua metodologia, extraímos apenas duas séries históricas e alguns dados pontuais, que apesar de escassos nos dão uma ideia do desenvolvimento do programa.

Gráfico 7 – Número de Contrato do FIES



Fonte: Relatório de Gestão do FIES/TCU. Elaboração Própria.

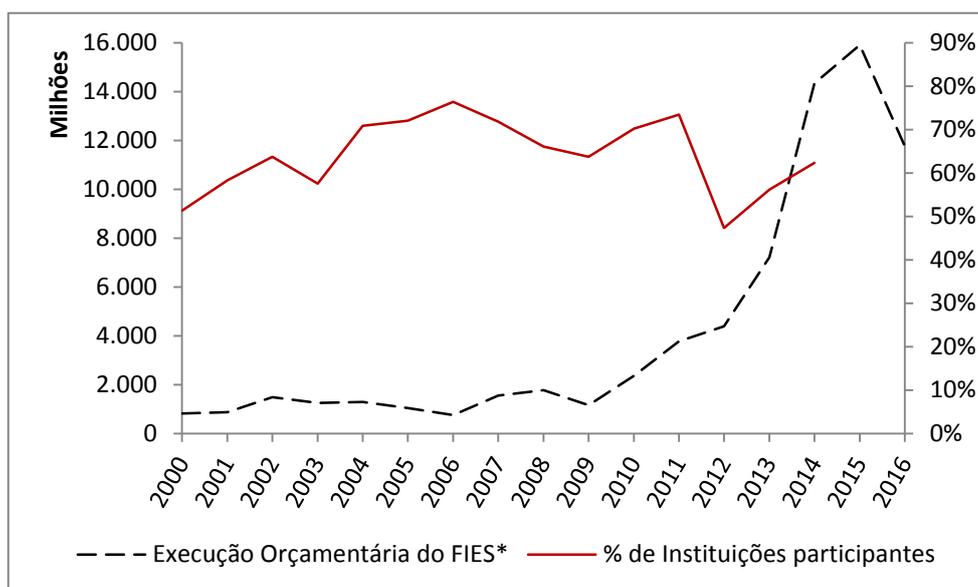
Após as reformas de 2010 que diminuíram os juros, aumentaram o percentual financiado, dispensavam o Fiador, acrescentavam formas alternativas de pagamento e alteravam o tempo de amortização e carência, fizeram com que os novos contratos começassem a crescer e rapidamente alcançando os 2 milhões de contratos ativos. Os impactos no orçamento dessa grande oferta de crédito e de seu acúmulo ao longo dos anos podem ser observadas no Gráfico 8.

Em termos orçamentários o FIES se manteve estável (em números atualizados) nos seus primeiros anos na casa de um bilhão de reais e, novamente, com instabilidade nos indicadores de sustentabilidade do programa, teve se um recrudescimento nas dotações orçamentárias. E após as reformas de 2010 passou por grande expansão até 2015, impactando surpreendentemente o orçamento, chegando à cifra dos 15 bi. Porém as mudanças realizadas a partir de 2015 reduziram o número anual de novos contratos e

consequentemente reduzindo despesas orçamentárias da ação do FIES nos últimos dois anos. O FIES possui um dos maiores orçamentos dentro da Função Educação, sendo menor apenas que a ação “Pessoal e Encargos Sociais”, sendo maior, inclusive, que os recursos destinados ao Fundef/Fundeb (PINTO, 2015).

Não consigo tirar esse espaço

Gráfico 8 – Evolução da Execução Orçamentária do FIES e Instituições Participantes



Fonte: MEC/FNDE/CAIXA e Siga Brasil. Elaboração própria.

*Valores corrigidos pelo IPCA.

Outros dados que consideramos importantes presentes nos relatórios são a inadimplência e a espacialização dos contratos. A inadimplência se apresenta em média de 9%, valor muito inferior aos 80% identificados ao final do CREEDUC, porém durante o período de transição, entre 2007 e 2008 a inadimplência saltou a casa dos 15% quando temos a criação do FGEDUC, que entre os anos de 2010 e 2014 assegurava cerca de 50% dos contratos.

De acordo com os dados disponíveis no relatório de 2007, notava-se grande concentração espacial no que diz respeito à distribuição dos contratos no território brasileiro. Cerca de 90% dos contratos novos (2007) estavam concentrados nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Em 2015 o programa sofreu diversas alterações em relação aos cursos contemplados pelas bolsas, porém não temos acesso aos dados deste período em diante. Os relatórios mostram ainda que, entre 2000 e 2014, cerca de 70%

do total de instituições privadas haviam sido contempladas pelo programa, mostrando o amplo espectro do mesmo (Gráfico 8).

Em série de estudos recentes do IPEA encontramos textos com proposições interessantes ao programa FIES. Nascimento e Longo (2016) elaboram metodologia para medir o subsídio que o Estado efetua na formação e os compara com financiamentos de diversos países, e encontram que no modelo atual o subsídio é de 27% e que no modelo de 2010 estava em 47%. Outra ideia trazida pelos autores sugere o acréscimo da variável da perspectiva de renda futura do estudante financiado como critério no estabelecimento de subsídio, com vistas do combate da inadimplência e como mecanismo da viabilidade do programa em tempos de rigidez orçamentária³⁶.

O FIES ao longo dos últimos anos representa importante ação do Estado nas políticas educacionais, tanto em orçamento quanto em números de contratos. E observando os indicadores da educação superior e a conformação do sistema da Educação Superior, é provável que o crédito estudantil continue presente no horizonte da política pública nos próximos anos. E apesar da série de problemas que vem surgindo durante a vigência do programa as alterações e aprimoramentos implementados vem acrescentando importantes variáveis que qualificam do projeto, como critérios espaciais, de cursos prioritários e um sistema complexo em relação às avaliações em larga escala para de seleção de IES e, também, criando alternativas para fiador e opções alternativas de pagamento, a partir de critérios de renda e cursos específicos.

Entretanto, não é possível associar diretamente os contratos do FIES com a expansão das vagas na Educação Superior, dado que o número de contratos novos entre 2010 e 2015 somam-se em mais de 1,5 milhão e a expansão do segmento privado ficou em 700 mil novas matrículas, padrão de expansão percentualmente análogo ao verificado entre 2005 e 2010, e significativamente menor àquela expansão realizada entre 1994 e 2006, como apontamos na Tabela 5. Podemos, entretanto, associar a política do FIES como incentivo de acesso a cursos específicos e a estudantes de extratos de renda específicos. Podemos, também, tratá-lo como política de manutenção da organização atual do sistema de Educação Superior, dada a alta adesão das Instituições ao programa, como incentivo à diminuição das altas taxas de ociosidade da Educação Superior no segmento privado³⁷ e a adimplência fiscal das instituições.

³⁶ Cf. Nascimento e Longo (2016).

³⁷ 51% nas vagas novas entre os anos de 2010 e 2014, não foram ocupadas. Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Os altos e baixos dos FIES demonstram a necessidade do monitoramento e avaliação das políticas públicas, e os mecanismos que eventualmente podem ser utilizados para o seu aprimoramento. Como vimos os principais indicadores para o programa são a inadimplência e o investimento orçamentário para a manutenção do programa, entretanto o benefício oferecido aos estudantes que contratam o crédito educativo é dependente da oscilação dos juros do programa e sua diferença entre a taxa básica de juros (Selic). Portanto, se o subsídio é flutuante e a ampliação da educação não pode ser considerada consequência direta, o programa passa a ter um caráter mais de controle do mercado educacional lucrativo que política de expansão.

4 SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL, DEMOCRATIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

São notáveis as transformações pelas quais a educação superior vem passando e os dados analisados demarcam esse processo. Contudo, é necessário dar a devida atenção à compreensão do que estas transformações significam aos impactos que podem ocasionar sobre o sistema de educação superior e sobre a sociedade concreta.

Largamente utilizamos os termos democratização, justiça social ou mesmo “desenvolvimento” quando falamos de expansão da educação e, para usá-los, devemos tratar do significado destes termos, bem como se eles realmente se aplicam ao contexto da educação superior e descobrir, por fim, se a política do FIES tem responsabilidade nessas transformações. E quem sabe, por consequência, entender um pouco mais sobre o sistema da educação superior e seus rumos.

Primeiramente buscamos as categorias e critérios utilizados para classificar um sistema de educação, e adaptamos a metodologia desenvolvida por Trow (2005). A classificação analisa os Sistemas de Educação de países de capitalismo avançado no pós-guerra e parte da proporção populacional com idade entre 18 a 24 anos a frequentar a educação Superior (taxa líquida), considerando como um sistema de Elite quando a taxa varia entre 0-15%; de Massa entre 15-50%; e Universal quando mais de 50%. Porém, apesar de partir de um critério quantitativo, a classificação versa sobre diversas características³⁸ e suas sucessivas alterações de acordo com a expansão. Porém, inserir o sistema brasileiro dentro de uma proposta teórica que se delineia nos marcos dos países centrais, como se coubesse um viés de análise dentro de uma “linha evolutiva” da educação superior, seria uma análise no mínimo descontextualizada.

³⁸Entre outras, temos: “(I)*Attitudes to access*: Elite, A **privilege** of birth or talent or both; Mass, a **right** for those with certain qualifications; Universal, an **obligation** for the middle and upper classes (...) (II)*Functions of higher education*: Elite, shaping mind and character of ruling class and preparation for elite roles; Mass, Transmission of skills, preparation for broader range of technical and economic elite roles; Universal, adaptation of ‘whole population’ to rapid social and technological change. (...) (VI) *locus of power and decisions making*: elite, ‘The *Athenaeum*’ – small elite group, shared values and assumptions; Mass, Ordinary political processes of interest groups and party programs; Universal, ‘Mass publics’ question special privileges and immunities of academe. (VII) *Academic standards*: Elite, broadly shared and relatively high (in meritocratic phase); Mass, variable, system/institution ‘become holding companies for quite different kinds of academic enterprises’; Universal, criterion shifts from ‘standards’ to ‘value added’. (...) (VIII) *Access and selection*: Elite, meritocratic achievement based on school performance; Mass, meritocratic plus ‘compensatory programs’ to achieve equality of opportunity; Universal, ‘open’, emphasis on ‘equality of group achievement’ (class, ethnic). (...) (X) *Internal governance*: Elite, Senior professors; Mass, Professors and junior staff with increasing influence from students; Universal, breakdown of consensus making institutional governance insoluble, decision-making flows into hands of political authority” (TROW, 2005, P. 65).

A classificação de Trow é utilizada, portanto, como ferramenta analítica da educação superior brasileira, evitando comparações e priorizando a adaptação de alguns de seus critérios e categorias da concepção deste autor que consideramos importantes para nosso contexto. Entre eles: (i) Acesso e Seleção, onde agregamos as características de “*Acces and Selection*”, “*Academic standards*” e “*currículum of higher education*”; (ii) Governança e Administração, baseado em “*Institutional characteristics*”, “*Locus of Power decision making*”, “*academic administration*” e “*Internal Governance*”; e por ultimo a (iii) Concepção de Educação, baseada em “*attitudes to access*” e “*functions of higher education*”.

Observando as instituições da categoria administrativa pública e considerando sua pluralidade, generalizaremos como a categoria administrativa a natureza de instituições predominante, no caso, a universitária. No que se refere ao Acesso e Seleção, a partir da segunda metade da década de 2000, é sensível o aumento do ritmo de expansão e certo esforço na adoção políticas acesso e permanência (ENEM, cotas, PNAES etc.), contudo o ingresso nas instituições públicas ainda é considerado privilégio, as políticas de ampliação do acesso ainda são incipientes e ainda não eliminaram as distorções demográficas dos *campi* das Universidades, especialmente nos cursos de maior prestígio (por exemplo, os cursos de saúde), a Universidade, portanto, ainda pode ser interpretado como um espelho distorcido da sociedade (RISTOFF, 2010) além de o setor público possuir pequena fração do cômputo total da Educação Superior brasileira, características que nos fazem avaliá-lo como elitista.

Já em Governança e Administração temos como características predominantemente a natureza administrativa universitária, espaços de decisão que utilizam a participação da comunidade nas decisões administrativas e acadêmicas e a relevância no cotidiano universitário de questões importantes à sociedade geral, expresso na vocação da universidade à pesquisa. E apesar de utilizar a característica mais democrática e da relevância de questões mais amplas, especialmente na regulamentação, o setor público ainda herda resquícios em seus conselhos superiores de concepções elitizadas de universidade, a partir da inércia que os atores institucionais possuem.

Em termos das funções da educação superior, consideramos que o modelo adotado pelas instituições públicas dialoga com as funções³⁹ da educação superior. As

³⁹ CF. 1º capítulo.

instituições universitárias têm defendido cada vez mais as orientações para o desenvolvimento da ciência e dos princípios democráticos e, pela natureza pública, leva em consideração as questões da sociedade mais ampla. Contudo, o setor ainda atende pequenas parcelas da população e mesmo que orientados por princípios democráticos, seu exercício democrático ainda dá passos lentos, em decorrência, também, dos problemas de operacionalização ou mesmo de viabilidade política ou orçamentária, que fazem com que as instituições públicas não sejam um modelo. Até porque a educação universitária pública é concebida, pela própria sociedade, como um privilégio.

Algumas questões complementares do setor público são a vulnerabilidade, a indissociabilidade, a questão espacial e a “profissionalização”. A vulnerabilidade política e financeira das instituições públicas, que apesar de orientadas constitucionalmente pela autonomia, se deve há muito tempo à sua sujeição aos atores institucionais estabelecidos, por exemplo a dependência da concepção que orienta o executivo federal que pode comprometer politicamente a viabilidade orçamentária da educação superior pública. Princípio constitucional das instituições universitárias, a indissociabilidade, prevê a associação entre ensino, pesquisa e extensão, que se justificam pelo cumprimento de algumas das funções da educação desde a ampliação do horizonte da cultura brasileira (Florestan Fernandes, 1966; Anísio Teixeira, 1998) aos impactos em produtividade (CASTRO, 2012).

Historicamente as instituições públicas tem o *status* de instituições que oferecem educação de maior qualidade, instituições de prestígio e de acesso restrito. Em partes consequência da indissociabilidade, os níveis de qualidade demandam cada vez mais investimento e em oposição temos o ímpeto de ampliação do acesso e suas consequentes demandas por permanência. Esse jogo entre ampliação de acesso e permanência e o investimento em qualidade é de fato uma realidade, mas seu entendimento não deve extrapolar, em nossa compreensão, os termos orçamentários, pois ampliar e, em última leitura, democratizar a educação superior por si não prejudica a qualidade, contudo aumenta a demanda por recursos. E é aqui que constatamos a problemática da viabilidade orçamentária do setor público, muito suscetível oscilações dos ciclos políticos e sujeito a congelamentos e redução de orçamento, deste modo, entrando numa disputa por prioridade no orçamento entre expansão e qualidade. Questões que demandam reflexão e soluções, especialmente quando se nota as transformações recentes no setor privado.

Por fim, temos a questão da “profissionalização” da gestão da educação superior pública, levantada em certas análises como elemento fundamental na solução da educação superior pública. Percebemos que o setor público tem sim problemas de aplicação em seu orçamento, mas a solução não passa por adotar política orçamentária do segmento privado e sim buscar as soluções em sua própria comunidade, já que o próprio setor privado buscou em profissionais nas instituições públicas as soluções para os problemas que vinham enfrentando durante a década de 1990 e início dos 2000.

Embora o sistema de educação superior ainda apresente um padrão de maior concentração da educação superior no Centro-Sul do país, as instituições de natureza pública tem padrão de distribuição mais homogêneo. Como vimos na seção 2.2, as universidades públicas se apresentavam proporcionalmente maiores nas unidades da federação com menores índices brutos de matrículas, os estados das regiões Norte e Nordeste, e proporcionalmente menores no estado com maiores índices, como nos estados Sul, Sudeste e no DF. Numa observação, mesmo que rápida, é possível identificar que as proporções do setor público, em termos relativos, se apresentam mais homogêneos em diversas das Unidades da Federação. Distribuição oriunda da regulamentação estatal, orientada pela fundação de universidades em todos os estados, não podemos deixar de demarcar, portanto, a diferença que a regulamentação orientada por critérios espaciais fizeram nas instituições públicas.

Conhecendo as especificidades do setor privado e sua diferenciação interna, generalizaremos para nossa análise os modelos de instituições predominantes, as lucrativas e de natureza isolada. O setor privado abriga mais de 70% das matrículas da educação superior e, sozinho, já estaria entrando na classificação de massas no critério quantitativo. Em Acesso e Seleção os estudantes ficam sujeitos mais a viabilidade da mensalidade ou a disponibilidade de bolsas do que algum critério acadêmico ou de rendimento, flexibiliza-se certos padrões curriculares e de excelência em troca dos ganhos em demanda e, como consequência, se ganha no acesso à educação superior. Entretanto, o consumo do serviço educacional é paliativo na democratização da educação superior (ALMEIDA; JARDIM, 2016), o diploma quando se limita a seu papel simbólico de ascensão ou ganhos de renda, nos termos adotados deste trabalho, não marcam avanços no sentido da democratização da educação superior.

Na Governança e Administração temos, na figura das mantenedoras, os valores associados à dinâmica financeira e dos negócios que colaboram na otimização orçamentária seguindo o paradigma de eficiência e eficácia da administração, a

governança interna e os espaços de decisão são, portanto, restritos pelo direito de propriedade e seu acesso são definidos pela mantenedora e seus acionistas, no sentido da educação superior se perde em relação participação da comunidade, inibindo eventuais ganhos da autonomia e se isola as instituições da sociedade que a circunda. A Concepção de Educação se transforma de privilégio para mercadoria no setor privado, característica não prevista nas categorias de Trow (2005), que em certa medida se relacionar com um sistema massificado em termos de acesso e seleção, adapta-se⁴⁰ o sistema para o aumento da demanda com uma preocupação exclusiva as exigências de avaliação positiva no SINAES - para receber os incentivos diretos e indiretos do Estado - e com o “mercado”, relegando as funções da educação superior um papel secundário.

Outras questões específicas do setor privado são a associação com o Estado, a recente transformação, a especialização dos cursos e os tipos vínculo docente. Ao longo da história, o setor privado esteve associado de alguma forma com o Estado, seja com instituições confessionais de caráter muito parecido com as públicas ou com os incentivos fiscais que datam desde a década de 1930, portanto é muito difícil dizer que o setor privado teria as atuais proporções, muito menos que se sustentaria na forma que é sem os incentivos de hoje. Como já observamos, desde a década de 90, o setor vem sofrendo transformações profundas com os processos de Mercantilização, Financeirização e Oligopolização e ao assumir um *ethôs* privado/mercantil efetivou o lucro como realidade em instituições de Educação Superior, e em busca deste o mercado educacional tem atuado como ferramenta de ampliação de acesso e diversificação do público⁴¹. Contudo essa diversificação não é sensível nos cursos que o setor privado oferece, segundo os dados da Sinopse da Educação Superior às áreas que tem menor participação são “Educação”, “Ciência, Matemática e Computação” e “Agricultura e Veterinária”⁴² e mesmo nestas as matrículas são extremamente concentrados em certos cursos. O mesmo fenômeno ocorre em áreas que o setor tem grande participação em “Ciências Sociais, Negócios e Direito”, os cursos de Direito, Administração, RH, Contabilidade e Psicologia somam expressivas 2 milhões de matrículas.

⁴⁰ Esta adaptação ao longo do processo de mercantilização da educação superior, consiste em entender a demanda por educação superior e supri-las com vagas ao contexto de segmentos da população que já ingressaram no mercado de trabalho, periféricos e de baixa renda e suas demandas específicas (JARDIM; ALMEIDA, 2016).

⁴¹ Características que Trow (2005) atribuíu ao setor privado lucrativo, embora não previsse as dimensões que este segmento assumiu no Brasil.

⁴² Os cursos com maior concentração nessas áreas são: Pedagogia, com 500 mil estudantes; Educação Física, com 130 mil; Biomedicina, com 50 mil; Sistema da informação, 60 mil; Análise e desenvolvimento de sistema, 60 mil.

Ao se analisar brevemente os vínculos docentes dos dois setores são perceptíveis as tendências divergentes. O setor privado contrata mais Mestres e Especialistas como docentes, se considerarmos apenas a natureza de faculdades isoladas os doutores passam a representar apenas 16% do quadro de professores, o tipo de vínculo nas instituições de natureza isolada contam com 82% de vínculos parciais ou horistas no quadro de docentes destas instituições. No caso das públicas a realidade se inverte, os docentes são em 86% vinculados integralmente ao ofício e do total de docente, 64% do total, são doutores.

As instituições de naturezas públicas e privadas possuem características que as associam as categorias de sistema de elite e de massas. A ampliação e diversificação do acesso, na mudança na percepção da educação, a criação de políticas afirmativas de acesso e permanência, elementos que nos levam a entender nosso sistema de educação superior num processo de transição para sua massificação. Contudo a taxa líquida ainda permanece em 17%⁴³ e mesmo com a taxa bruta em torno de 30%, não há como provar que estas vagas se sustentem e eventualmente se convertem em vagas ocupadas pela faixa etária ideal, para que isso ocorra é necessário, ao menos em termos orçamentários, a disponibilidade de recursos nas famílias – no caso do setor privado - ou no orçamento do Estado - em ambos os setores.

Há ainda a distorção dos *campi* de maior prestígio, a concentração espacial das matrículas, a concentração em determinadas áreas do conhecimento e cursos, a precariedade do trabalho docente e o poder de decisão e gestão centralizadas como empecilhos de uma análise do sistema brasileiro como massificado. Dadas as questões, a compreensão do sistema de educação superior como um sistema em transição nos parece mais adequada.

Os problemas de um sistema em transição têm diversas naturezas de (I) compatibilidade entre educação básica e educação superior, em termos de conhecimento e de acesso; (II) e da relação entre as instituições de educação superior e a sociedade e suas instituições durante o processo de transição, dada sua crescente importância política, econômica, social (e espacial) à medida de sua expansão (TROW, 2005), entre outros. Essa relação dúbia da educação superior, com a educação básica e com a sociedade apesar de naturais de um sistema em transição se agrava quando se considera a divisão público/privado.

⁴³ Em 2014, Observatório PNE.

A forma como a educação superior é percebida ao longo da história tem sofrido transformações, mas ainda é difícil definir suas características. A educação desde o início do século XX não era necessariamente associada pelas classes médias como meio de acessão social, acostumada há séculos com uma elite escravocrata, as classes médias se afastaram de uma educação para o trabalho, contudo a formação superior possuía um *status*, e foi, durante a ditadura, importante demanda da classe média (ROMANELLI, 1986).

Nas últimas décadas, com a ampliação das vagas da educação superior, tem-se diversificado cada vez mais o público e favorecido o ingresso, também, de estudantes-trabalhadores que buscam um curso universitário que se encaixe na sua rotina, optando muitas vezes por cursos com formações mais objetivas, instrumentalistas⁴⁴. O fazem por ser a opção mais viável ou pelos constrangimentos em relação ao acesso e a permanência (ALMEIDA; JARDIM, 2016). Mesmo com estas transformações a educação segue compreendida como mecanismo de ascensão social e o diploma assume simbolicamente essa mobilidade para segmentos da população que, agora, ingressam na educação superior (ALMEIDA; JARDIM, 2016). Reconhecemos, portanto, que historicamente profissionalizar-se no ensino médio e na universidade não tem o mesmo sentido (CHAUÍ, 2016) e as alterações das últimas décadas da Educação Superior, especialmente do setor privado, têm se aproximado.

Relembramos que a diversificação é importante para a absorção pluralidade de demandas que o sistema deve cobrir, contudo essa diversificação não significa um sistema com instituições essencialmente distintas. A diversificação tem de objetivar a democratização da educação superior sem comprometer as funções e responsabilidades básicas que uma educação superior deve arcar.

Outra questão que emerge é relação entre trabalho e educação e a própria relação humana com o trabalho, nos parece questão de grande importância, porém não nos aprofundaremos aqui⁴⁵. Restam os questionamentos quais os impactos de formações essencialmente diferentes em um mesmo nível de educação? Como uma formação predominantemente instrumental impacta na promoção dos indivíduos e da coletividade? Quais as consequências na cidadania e na justiça social?

Nos termos de Florestan Fernandes (1966), a educação surge muitas vezes como protagonista no *desenvolvimento econômico e progresso social*, especialmente em

⁴⁴ Cursos de menor duração e com formação estrita a profissionalização.

⁴⁵ CF. SAVIANI, 2007; FRIGOTTO, 2015.

países periféricos, se responsabilizando por (I) mobilizar o elemento humano e inserí-lo no sistema de produção nacional; (II) alargar o horizonte cultural do homem, adaptando-o ao presente e a uma complicada teia de aspirações, que dão sentido e continuidade às tendências de desenvolvimento econômico; (III) formar novos tipos de personalidade, fomentar novos estilos de vida e incentivar novas formas de relações sociais, requeridos ou impostos pela gradual expansão da ordem social democrática. Responsabilidades que dialogam com as funções da educação superior de Anísio Teixeira e mesmo a função elencada por Trow⁴⁶.

Cabe, ainda, embasar a associação da Educação Superior como protagonista do “desenvolvimento” e o *progresso social*. O vocábulo “desenvolvimento” encarna uma pluralidade de ideias e já foi extensamente trabalhado por diversas linhas de pensamento⁴⁷, e seu uso indiscriminado muitas vezes leva a equívocos e a simplificações. A ideia que mais se associa a palavra desenvolvimento é sua acepção econômica, acompanhada ou não de sua adjetivação, porém o *desenvolvimento econômico*, apesar de importante não pode ser concebido como fim e sim como meio. Há, também, as acepções que levam em consideração o “desenvolvimento” como um processo que findaria no alcance das condições sociais, espaciais e econômicas dos países de capitalismo avançado, que seriam considerados “desenvolvidos”, porém não se leva em consideração a viabilidade economia, geopolítica e mesmo ecológica da reprodução dos padrões destes países a todo o globo ou mesmo desconsidera os diversos problemas sociais que estes países também enfrentam. Portanto, evitando conceitos de “desenvolvimento” teleológicos, etnocêntricos e economicistas, busca-se um conceito orientado na busca da transformação social para melhorar a qualidade de vida e promover a justiça social através da autonomia Individual e Coletiva (SOUZA, 2006). Não se esquecendo da centralidade da questão espacial, como dimensão da sociedade concreta, que a influência e por ela é influenciado.

Devido a essa consciência acerca da importância da dimensão espacial é que se julga razoável e legítimo falar de desenvolvimento sócio-espacial. Não se faz referência, aqui, ao desenvolvimento apenas do espaço social (situação em que a grafia deveria ser *socioespacial*), mas à transformação das *relações*

⁴⁶ “*Functions of higher education: Elite, shaping mind and character of ruling class and preparation for elite roles; Mass, Transmission of skills, preparation for broader range of technical and economic elite roles; Universal, adaptation of ‘whole population’ to rapid social and technological change*” (Trow, 2005, p. 64).

sociais e do espaço social. (...) o desenvolvimento, isto é, o processo (aberto, não predeterminado, ainda que animado por valores e por vontades conscientes) de mudança para melhor, é uma incessante busca por mais justiça social e qualidade de vida sobre a base da autonomia individual e coletiva. (...) Sem abrir mão de um horizonte analítico e político-filosófico radical, a presente reconstrução do conceito de desenvolvimento enquanto desenvolvimento sócio-espacial reconhece que ganhos e perdas de autonomia ocorrem nas mais diversas escalas temporais e espaciais, inclusive quotidianamente, e é necessário saber estimar adequadamente cada vitória (e cada derrota). (...) À luz disso, “desenvolvimento sócio-espacial” refere-se a um *processo*, a um *dever*, e não a um *estado*. (SOUZA, 2006: 111, 112, 113)

A educação assume, portanto, papel de importante instrumento de ganhos no desenvolvimento sócio-espacial, quando orientado pelas funções e responsabilidades já elencadas, se distanciando da educação concebida como privilégio.

A educação é requisito da ordem social democrática e é instrumento de seu aperfeiçoamento. (...) Um país tende a democratizar seu sistema de ensino quando procura atenuar ou abolir as barreiras extra-educacionais que restrinjam o uso do direito à educação e o convertam, aberta ou disfarçadamente, em privilégio social (Florestan Fernandes, 1966: p. 123)

Portanto, algumas das medidas essenciais para que as tendências pela democratização não sejam solapadas pela inércia institucional do sistema, passam pela

... diversificação do sistema, ajustadas convenientemente às necessidades educacionais das comunidades humanas. Novas bases sob o objetivo central de formar o homem segundo o modelo da personalidade democrática (...) [e pela] intervenção gradual no controle direto ou indireto da distribuição e fruição das oportunidades educacionais. (Florestan Fernandes, 1966, p. 129).

Apesar do importante papel que a política educacional representa teoricamente, e representou ao longo do tempo, a submissão da agenda de políticas sociais à agenda macroeconômica está numa crescente, especialmente nas últimas décadas. É importante, portanto, dar relevo aos ganhos macroeconômicos das políticas sociais, que ao contrário do que comumente se atribui como um “gasto” em um sentido pejorativo, as dotações orçamentárias destinadas às políticas sociais, especialmente em Saúde e Educação, revelam-se mais impactantes no crescimento do PIB e na distribuição de renda que o pagamento de Juros da Dívida, por exemplo (IPEA, 2011).

Os impactos dos investimentos em políticas sociais numa visão econômica podem ser dimensionados em ganhos de produtividade e incentivo a demanda agregada.

Em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas mais pobres, maior a capacidade de alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo (CASTRO, 2012: p. 1016).

Os investimentos em políticas sociais, pelas características dos extratos que ele se destina, implicam em maior propensão a consumir, gerando ao fim, maiores vendas, mais produção e mais empregos. Em relação aos ganhos em produtividade se relacionam com a educação e a P&D na ampliação de habilidades, capacidades, inclusão produtiva da população e, também, ao aumento da inovação e produtividade (Abrahão, 2012). Justifica-se, portanto, o investimento em política social quando se reconhece um efeito combinado de distribuição de renda e crescimento do PIB⁴⁸. Ainda quando se fala em termos orçamentários e de viabilidade, uma questão de especial importância surge enquanto empecilho aos investimentos em políticas sociais, o problema da regressividade da carga tributária.

O sistema tributário, portanto, tal como configurado no Brasil, constitui um sério limitador à capacidade das políticas sociais em alterar a realidade social brasileira. Afinal, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são, em certa medida, também seus principais financiadores. Visto sob esse prisma, a dicotomia entre “contribuintes e não contribuintes [sic]” perde muito de seu significado, pois todos são contribuintes e mesmo os mais pobres sustentam a arrecadação tributária devido à tributação indireta (CASTRO, 2012: p. 1027).

Contudo, o debate de uma reforma tributária real tem permanecido fora da agenda política, já a um bom período. Em oposição tem se optado, desde o início de 2015, pela ortodoxia macroeconômica, reduzindo o orçamento primário – e consequentemente os gastos sociais - com objetivo de ajustar o resultado nominal e implementando uma série de desonerações, gastos tributários que, como vimos, pouco contribuem na redução das desigualdades. Políticas que, sem resultado efetivo, enfraqueceram o governo e contribuíram, no fim, para a ruptura institucional que se seguia, com o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff.

Após o golpe, é retomada a agenda política neoliberal e anacrônica⁴⁹ protagonizada pela emenda constitucional 55 que intensifica a rigidez do regime fiscal

⁴⁸ “A partir crescimento econômico e da renda das famílias para choques de gastos em alguns tipos de despesas sociais mediante a reconstrução de seu ciclo econômico, utilizando uma Matriz de Contabilidade Social para o Brasil” (CASTRO, 2012) e utilizando o índice GINI “estilizado”, para medir os impactos dos investimentos públicos, deduz que ao fim do “ciclo” econômico, por exemplo, educação representa R\$ 1,37 para cada R\$ 1,00 investido. Constata, também, a relação entre os investimentos e a variação negativa do índice, quando de investimento de política sociais (Saúde, -1,47%; Educação -1,09%), especialmente os programas de transferência de renda (Bolsa Família -2,15%) e os impactos neutros, em relação ao índice, quando de investimentos em exportação de *commodities* (0,04%), construção civil (0,05%) e juros da dívida pública (0,11%). CF. Castro, 2012.

⁴⁹ A política que vem sendo adotadas, seguindo o programa “Ponto para o Futuro”, como a volta da DRU, a Emenda Constitucional 55, a proposta de reforma trabalhista representam o retorno da ideologia

brasileiro, nomeada de “novo regime fiscal”, que estabelece crescimento real nulo para os gastos primários, independente do crescimento do PIB, da população⁵⁰. E que em termos práticos

(i) do ponto de vista macroeconômico, representa um entrave ao crescimento econômico e a atuação anticíclica do Estado, (ii) do ponto de vista social significa a destruição da constituição de 1988 e um arroxo nos serviços sociais especialmente educação e saúde e (iii) do ponto de vista político esse retira o poder do congresso e da sociedade de moldar o tamanho do orçamento público e, de forma antidemocrática, impõe um novo pacto social - sem legitimidade social - em torno de um Estado mínimo. (AUSTERIDADE E RETROCESSO, 2016).

Nestas condições passa a ser um desafio a realização das metas do PNE, no horizonte das políticas sociais. Por mais que reconheçamos que exista o problema na eficiência no uso dos recursos públicos, não há como dobrar as taxas brutas e líquidas da educação superior reduzindo o investimento. Definitivamente a intervenção estatal brasileira no sistema de educação superior está comprometida.

4.1 Contribuições do FIES

As políticas de incentivo a oferta e a demanda, direcionadas ao setor privado (PROUNI e FIES), surgem nesses contextos de arroxo orçamentário se tornaram importantes mecanismos da educação superior. O FIES é hoje uma das principais políticas da educação superior privada representa importante mecanismo de incentivo e, conseqüentemente, de controle e manutenção das instituições. Como vimos tem em torno de dois milhões de contratos ativos, orçamento anual de 15 bilhões em 2015 e possui contratos com 60% das IES. A ocorrência dos problemas em relação a diversas questões de operacionalização⁵¹ e as auditorias, revisões e aprimoramentos pelas quais o programa passou evidenciam a necessidade do contínuo esforço de avaliação da ação. Encontramos, porém, que o FIES não representa instrumento de expansão do setor e sim

neoliberal que sobreviveu no imaginário das elites brasileiras, mas que não é defendido nem por seus propositores originais como alguns dos organismos internacionais.

⁵⁰ CF. Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016.

⁵¹ Concentração espacial; concentração em determinados cursos; qualidade e relevância dos cursos em que firmam os contratos.

instrumento para diminuição das distorções na educação superior, de combate à inadimplência das instituições e de combate a ociosidade na educação superior privada.

O programa, contudo, recebe diversas críticas por direcionar parte significativa do orçamento da educação como incentivo indireto ao segmento privado da educação, onde as instituições predominantes tem o lucro como um de seus objetivos. E apesar de concordarmos com a crítica, é difícil pensar a organização do sistema de educação superior atual sem as instituições lucrativas e a descontinuidade dos programas de incentivo estatal, dos quais a educação superior privada sempre apresentou algum grau de dependência, dificultariam o ingresso de segmentos populares que nas últimas décadas vem aumentando sua representatividade na Educação Superior, mesmo que pelo consumo do serviço educacional (ALMEIDA; JARDIM, 2016).

Os critérios de renda adotados pelo programa são elementos fundamentais para a eliminação de algumas das barreiras externas da educação superior e os critérios de relevância social são a solução apresentada pelo programa para atenuar os problemas de qualidade e de concentração espacial, abrindo espaço para a democratização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de educação superior brasileira está em meio a seu processo de massificação e diversas transformações importantes aconteceram ao longo das últimas duas décadas.

Há uma tendência de democratização da educação superior sensíveis na evolução dos indicadores (taxa líquida e taxa bruta), com diminuição das desigualdades espaciais, na retomada de investimento no setor público e com a criação de políticas de acesso e permanência (REUNI, ENEM, Cotas, PNAES, PROUNI e FIES). Porém, o processo de democratização não se limita a criação de políticas, elas dependem dos mecanismos de controle e regulação de cada programa que se estabelece, para que permaneçam pertinentes tem de haver uma preocupação constante em avaliar estes mecanismos, a exemplo dos critérios de renda, relevância social e espacial que o FIES tem adotado. Contudo as dificuldades na educação básica, seus problemas com a universalização e qualidade, bem como sua relação com as desigualdades socioeconômicas e espaciais do Brasil, são obstáculos difíceis de suprimir, mesmo com esforço destas políticas.

Estas mudanças no sistema de educação superior brasileiro dependem das concepções adotadas pelos atores institucionais e das opções políticas tomadas por estes. O norte das transformações da educação superior deve se orientar nos marcos do processo de desenvolvimento sócio-espacial, conduzindo a sua massificação e democratização, que demarcam vitórias no horizonte da transformação da sociedade,.

Outra questão é a dicotomia entre privado e público que consideramos como condição de partida, já que em virtude das opções políticas que datam da origem da educação superior no Brasil, nosso sistema se consolidou dividido.

O processo de massificação da educação, o cumprimento das metas PNE e a superação das barreiras que os retardam exigem uma cooperação entre ambos os setores e, para tanto, é necessário o uso de todos os mecanismos disponíveis para a ampliação dos programas de incentivo ao acesso e a permanência. No setor privado, atualizando a regulamentação e os critérios para dos incentivos fiscais objetivando a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos e na criação de instrumentos que diminuam a fragilidade do setor público. Como vimos às ações bem sucedidas adotadas nos últimos

anos dependem do investimento estatal e o destino de recursos à educação além de se justificarem economicamente, são direitos constitucionais.

Ao reconhecermos o papel que o setor privado tem hoje e as possibilidades que oferece na democratização da educação não significam que naturalizamos o processo de privatização da educação superior brasileira, nem compartilhamos a ingênua fé no mercado educacional vai eventualmente solucionar todos os problemas da educação superior. Na verdade, o setor privado tem apresentado problemas diferentes como a especialização em determinados cursos, a precarização dos vínculos docentes, a ausência da pesquisa/extensão e a oferta de cursos formação estritamente instrumental, problemas que necessitam da intervenção séria do Estado, para que estes, que em grande medida são consequências do paradigma de eficiência e eficácia, não sacrifiquem as funções e responsabilidades fundamentais da educação superior. E justamente pelo setor privado, na forma que ele se apresenta, suprir grande parte da demanda por educação superior e representar importante ferramentas no atendimento da diversidade de públicos que tem ingressado na educação superior, que as reformas nos instrumentos legais de regulamentação⁵² e a constante atualização dos critérios dos programas de incentivo a educação superior privada são uma necessidade. Mudanças que, também, urgem no setor público.

O uso de critérios espaciais é caro a nossa análise e observamos, a exemplo do FIES, que as políticas tem atribuído a dimensão espacial cada vez mais atenção. Quando se faz o uso de critérios espaciais, comumente se utiliza a divisão em unidades da federação ou as macrorregiões do IBGE, que são importante instrumento no dimensionamento das questões sociais, no entanto são insuficientes na compreensão da complexidade da sociedade brasileira e mesmo estes critérios já consolidados são pouco utilizados quando se avalia estas políticas públicas seja por agentes internos ou por agentes externos. Entendemos que o uso mais frequente de instrumentos de análise espacial e de instrumentos cada vez mais complexos, capazes de dimensionar diferenças no território brasileiro e capaz de dialogar com as diferentes escalas de análise, podem contribuir numa avaliação cada vez mais apurada das mais diversas questões e podem resultar na elaboração de políticas sociais cada vez mais eficazes.

⁵² Em tramitação a mais de uma década.

Há ainda a dificuldade, na posição de avaliação externa, de se acessar as diversas bases de dados que o Estado brasileiro possui, o que necessita de um trabalho mais extenso e que pretendemos realiza-lo em momentos futuros.

No horizonte de transformação da sociedade, se as demarcações de ganhos e derrotas são um esforço necessário, a ruptura institucional que ocorreu em nossa democracia representativa simboliza uma derrota. A mudança brusca no entendimento de Natureza de Estado⁵³ e a concepção ainda nebulosa de educação superior vêm carregadas de ideias neoliberais que sobreviveram no imaginário de segmentos da sociedade brasileira, quando nem seus propositores originais, os organismos internacionais, as defendem cegamente.

Resta a necessária mudança na regulamentação e controle que caso venha se concretizar com este poder hoje estabelecido fará reviver uma “modernização conservadora” aos moldes da década de 60.

⁵³ Representado no documento “Ponte para o Futuro”.

6 BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Wilson Mesquita. *Ampliação do Acesso ao Ensino Superior Privado Lucrativo Brasileiro: Um Estudo Sociológico com Bolsistas do PROUNI na Cidade de São Paulo*. 2012, 294p. Tese (Doutorado em Sociologia) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2012.
- _____, Wilson Mesquita; JARDIM, Fabiana Augusta Alves. *Expansão Recente do ensino Superior brasileiro: (novos) elos entre educação, juventude e trabalho? Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 22, n. 47, p. 63-85, 2016.
- Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil*. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016.
- BARROS, Helena Heller D. de. *Financiamento Estudantil*. Consultoria Legislativa da área XV, Brasília-DF, 2003.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. *Política Social e desenvolvimento no Brasil*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, p. 1011-1042, 2012.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida. *A Mercantilização da Educação Superior Brasileira e as Estratégias de Mercado das Instituições Lucrativas*. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18. n. 54. p. 761-801, 2013.
- _____, Cristina Helena Almeida de. *A Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): Ruptura e/ou Continuidade?* 2011. 441p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2011.
- _____, Cristina Helena Almeida de. *Reforma universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964- 1984)*. 2002. 177p. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2002.
- _____, Cristina Helena Almeida de. *Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento*. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, Brasil, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.
- CHAUÌ, Marilena de Souza. *Ideologia e Educação*. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 245-257, 2016.

- DAVIES, Nicholas. A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU omissões, inconsistências e equívocos. RBPAE – v.26, n.2, p.267-285, mai./ago. 2010.
- FERNANDES, Florestan. Educação e sociedade no Brasil. São Paulo: Dominus, 1966.
- 614 FRIGOTTO, Gaudêncio. Contexto e Sentido Ontológico, Epistemológico e Político da Inversão da Relação Educação e Trabalho para Trabalho e Educação. Revista Contemporânea de Educação, v. 10, n. 20, p. 7-26, 2015.
- GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Procura de Igualdade: Dez Anos de Política Educacional no Brasil In: Emir Sader (Org.). 10 Anos de Governo Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.
- GUTTMAN, Robert. Uma Introdução ao Capitalismo dirigido pelas Finanças. Novos Estudos, 2008.
- LIMA, Kátia Regina de Souza. Reforma da Educação Superior nos Anos de Contra-Revolução Neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva. 2005. 469p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.
- NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; LONGO, Gustavo. Frederico. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 13-21, ago. 2016.
- NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o peso dos encargos de reembolso sobre a renda esperada dos beneficiários do Fies? Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 23-31, ago. 2016.
- NOGUEIRA, André Magalhães. Educação Superior na Assembleia Nacional Constituinte. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2009.
- MINCATO, Ramone. Políticas Públicas e Socais: uma abordagem crítica e processual In.: OLIVEIRA, Mara; BERGUE; Sandro Trescastro (Orgs). Políticas Públicas: Definições, Interloquções e Experiências. Caxias do Sul, RS : Educs, 2012.
- OLIVEIRA, Mara. Reformas Estruturais de Segunda Geração e Cúpula das Américas: A mudança de Estratégia Política de Dominação Econômica na América Latina. 2005 476p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

- OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da Educação Superior no Brasil. In: SOARES, Maria Suassuna Arrosa. A Educação Superior no Brasil. IESALC, Porto Alegre, 2002.
- PINTO, Marcos Mendes de Oliveira. Boletim legislativo nº 26, a despesa federal em educação: 2004-2014. Senado Federal, 2015.
- SAVIANI, DERMEVAL. Trabalho e Educação: Fundamentos ontológicos e históricos. Revista Brasileira de Educação. v. 12, n. 34, p. 152-165, 2007.
- _____, DERMEVAL. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil. abordagem histórica e situação atual. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-set. 2013.
- SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil: Predomínio Privado/Mercantil e Desafios para a Regulação e a Formação Universitária. Educ. Soc., Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.
- SILVA, Franklin Leopoldo e. Universidade: a idéia e a história. Estudos Avançados, São Paulo, v. 56, p. 191-206, 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- TEIXEIRA, Anísio. Educação e Universidade. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1988. 187p.
- TROW, Martin A. Reflections on the transition from Elite to Mass to Universal access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. University of California, Berkley, 2005.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil (1930/1973). 8ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1986. 267p.
- VELOSO, Fernando A., VILLELA, André, GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. RBE, Rio de Janeiro v. 62 n. 2. p. 221–246. 2008.
- XERXENESKI, Lauren Lewis. Avaliação de políticas públicas: uma revisão conceitual. In.: OLIVEIRA, Mara; BERGUE; Sandro Trescastro (Orgs). Políticas Públicas: Definições, Interlocações e Experiências. Caxias do Sul, RS : Educ, 2012.
- BRASIL. IPEA. Gastos com a Política Social: Alavanca para o Crescimento com Distribuição de Renda. 2011.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relatório Anual, Brasília, 1997. 134 p.