

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO
DO programa

universidade para todos

ATORES, COALIZÕES E INTERESSES

LENIN CAVALCANTI BRITO GUERRA

IFRN
Editora

LENIN CAVALCANTI BRITO GUERRA

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO

PROGRAMA

UNIVERSIDADE

PARA TODOS

ATORES, COALIZÕES E INTERESSES



Natal, 2016

Presidente da República Michel Temer
Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho
Secretária de Educação Profissional e Tecnológica Eline Neves Braga Nascimento

**Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
do Rio Grande do Norte**

Reitor Wyllys Abel Farkatt Tabosa
Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação Marcio Adriano de Azevedo
Coordenador da Editora do IFRN Darlyne Fontes Virginio

Conselho Editorial André Luiz Calado de Araújo
Dante Henrique Moura
Jerônimo Pereira dos Santos
José Yvan Pereira Leite
Maria da Conceição de Almeida
Samir Cristino de Souza
Valdenildo Pedro da Silva

Todos os direitos reservados

FICHA CATALOGRÁFICA

Catálogo da publicação na fonte
Seção de Processamento Técnico da Biblioteca do IFRN – Campus Avançado Lajes
Bibliotecária: Bruna Lais Campos do Nascimento CRB15/554

G929p Guerra, Lenin Cavalcanti Brito.
O processo de formulação do Programa Universidade para Todos:
atores, coalizões e interesses / Lenin Cavalcanti Brito Guerra. – Natal:
Editora do IFRN, 2016.
299 p. : il.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-8333-260-2

1. Educação superior - Brasil. 2. Programa Universidade para Todos -
PROUNI. 3. Política governamental. I. Título.

CDU 378

**PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO
E CAPA**

Charles Bamam Medeiros de Souza

REVISÃO LINGUÍSTICA

Maria Clara Lemos

CONTATOS

Editora do IFRN
Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692, Tirol.
CEP: 59015-300
Natal-RN. Fone: (84) 4005-0763
E-mail: editora@ifrn.edu.br

Edição eletrônica: E-books IFRN
Prefixo editorial: 8333
Disponível para download em:
<http://memoria.ifrn.edu.br>

Agradecimentos

Este livro foi fruto da minha tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande em julho de 2015. Agradeço inicialmente a Deus, Senhor de todas as coisas, por me permitir essa imensa realização profissional e pessoal. Agradeço também:

Aos meus pais Alice e Carlos, minha irmã, Dianna, e minha sobrinha Mariana. Como forma de agradecê-los pela convivência em toda a minha vida só posso dar o meu reconhecimento. Aos meus avós Aparício Brito e Djalva Brito (in memoriam): vocês foram o começo de tudo. Serei eternamente grato por todo o amor recebido!!! Aos meus sogros, Raimundo e Socorro.

Ao meu orientador Antônio Sérgio, grande parceiro em toda a minha trajetória acadêmica. Mesclando ideias, elogios e provocações na medida certa, foi um dos grandes responsáveis pela minha tese e por este livro. Mais que um orientador acadêmico, levo um amigo para toda a vida! À Suely Vaz Araújo pela imensa gentileza de conversar sobre o ACF e por fazer leituras tão cuidadosas sobre meu trabalho, além de me ajudar a viabilizar as entrevistas em Brasília e participar da minha banca de doutorado.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte, instituição onde — com orgulho — cursei a graduação, o mestrado e o doutorado. Aos professores do PPGA/UFRN que

dividiram comigo seus vastos conhecimentos, com menções honrosas a Hironobu Sano, Arlete Araújo e Miguel Añez, que me auxiliaram mais diretamente na construção da tese que originou este livro. Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, local onde trabalho e espero contribuir como catalisador de tudo o que aprendi. Vale uma menção à Darlyne Virginio, por meio de quem represento todos os servidores da Editora do IFRN, por toda a presteza com a qual me atenderam no processo de concepção deste livro.

A minha esposa Inna, a quem dedico este trabalho. Eu poderia agradecer por ter pacientemente me ouvido falar sobre Prouni nos últimos dez anos, ou pelo seu esforço em me ajudar durante a tese e o livro, mesmo não sendo políticas públicas sua grande paixão. Mas quero agradecer por dividir comigo cada momento. Se hoje cheguei até aqui, saiba que você foi minha grande fonte de inspiração durante todos esses anos!

Sumário

INTRODUÇÃO.....	7
1. NARRATIVA DA DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	23
1.1 UM BREVE HISTÓRICO	23
1.1.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (1996)	37
1.1.2 O Plano Nacional de Educação (2001)	47
1.1.3 Decretos nº 1.917/1996 e 5.622/2005 - EaD ...	52
1.1.4 Lei 11.079/2004: as parcerias público-privadas (PPPs).....	63
1.1.5 Lei Federal nº 10.973/2004 - Lei de Inovação Tecnológica	67
2. ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI	75
2.1 ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA	75
2.2 IDENTIFICANDO ATORES, COALIZÕES E SISTEMAS DE CRENÇAS	78
2.1.1 Coalizão privatista	87
2.1.2 Coalizão estatista.....	99
2.3 TRAMITAÇÃO LEGAL DO PROUNI	107
2.4 O POSICIONAMENTO DOS ATORES	131

2.5 MAPEAMENTO DOS SISTEMAS DE CRENÇAS.....	147
2.5.1 Visão essencial sobre a educação superior	151
2.5.2 Acesso à educação superior: diferentes visões sobre as principais causas do baixo nível de acesso e possíveis soluções	163
2.5.3 Expansão da educação superior.....	175
2.5.4 Visão sobre a divisão da responsabilidade pela educação superior (público vs. privado)	183
2.5.5 Visão essencial sobre o financiamento da educação superior	189
2.5.6 Visão sobre regulação da educação superior ...	200
2.5.7 Visão sobre a concessão de incentivos fiscais para IES privadas.....	213
CONCLUSÕES	255
REFERÊNCIAS	269

Introdução

No bojo do processo de mudanças globais relativas aos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos, laborais e geopolíticos, a educação ocupa um lugar de destaque na agenda governamental, uma vez que na sociedade do conhecimento o capital humano é o ativo mais disputado pelas organizações e, portanto, são exigidos indivíduos bem formados e criativos.

Em relação à educação superior, Lucchesi e Abrahão (2006) a definem como uma rede de diálogos acadêmico-científicos que se entrelaçam nas atividades de produção, transmissão e socialização do conhecimento. Esse processo está em constante transformação, visto que o conhecimento válido e relevante não está descontextualizado da conjuntura político-econômica de um determinado local/momento.

Assim, as instituições que oferecem educação superior são forçadas a dar respostas rápidas a expectativas, tarefas e demandas novas, contraditórias e complexas, como, por exemplo, formar profissionais de qualidade e de alta performance, formar pesquisadores de ponta, gerar e disseminar conhecimento de pronta aplicação, capacitar uma grande massa de trabalhadores para postos de trabalho menos exigentes, além de conciliar os valores gerais e permanentes da sociedade democrática com os interesses imediatos do mercado (empresas) (SANTOS, 2011).

Basicamente, encontra-se nessas instituições uma divisão entre o papel de gerar conhecimento crítico e, ao

mesmo tempo, adaptar-se à realidade de formar mão de obra que atenda às demandas de uma sociedade capitalista e globalizada.

Desde os primórdios da universidade moderna, em Bolonha (século XI), Paris (século XII) e Berlim (século XIX), a instituição de ensino tem sido pensada a partir da ideia de universalidade, da soma de todos os conhecimentos e atividades intelectuais, cujo centro é a construção do conhecimento não necessariamente vinculado a interesses pragmáticos, consolidando a ideia da busca desinteressada da verdade por uma comunidade aberta de acadêmicos, isentos de preocupações particulares. Essa ideia, entretanto, está esmaecida frente ao crescimento de diferentes ideologias e interesses, sobretudo comerciais e econômicos.

No caso do Brasil, a educação superior teve um início tardio se comparado aos vizinhos da América Latina, uma vez que foi proibida até 1808. Com a vinda da família real para o Brasil, nesse mesmo ano, foi criado, pelo príncipe D. João I, o primeiro Curso de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia em Salvador, que viria depois a ser transformado na Faculdade de Medicina da Bahia. As primeiras instituições de ensino superior possuíam grande ligação com a Coroa Portuguesa e com os jesuítas e o país viu sua primeira universidade ser criada somente em 1920. Desde os seus primórdios, a educação superior brasileira foi predominante particular: já em 1935, 68% das instituições e 48,5% das matrículas pertenciam ao setor privado.

Mesmo com certa estagnação nos anos 80, o setor privado de educação superior cresceu gradativamente durante o século passado. Dias Sobrinho (2010) destaca

que essa tendência se maximizou nos anos 90 e nos primeiros anos da década posterior, afirmando que os gastos têm se deslocado dos estados para os indivíduos — e não apenas em relação aos pagamentos de mensalidades em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Diversas IES públicas e estatais “devido à queda dos financiamentos estatais e à invasão de uma mentalidade geral de mercado, agora promovem práticas que lhes asseguram alguns rendimentos, como aluguel de espaços no campus, atividades de extensão pagas” (DIAS SOBRINHO, op. cit., p.72), além da criação de fundações que visam dar mais eficiência na captação e gerenciamento dos recursos financeiros.

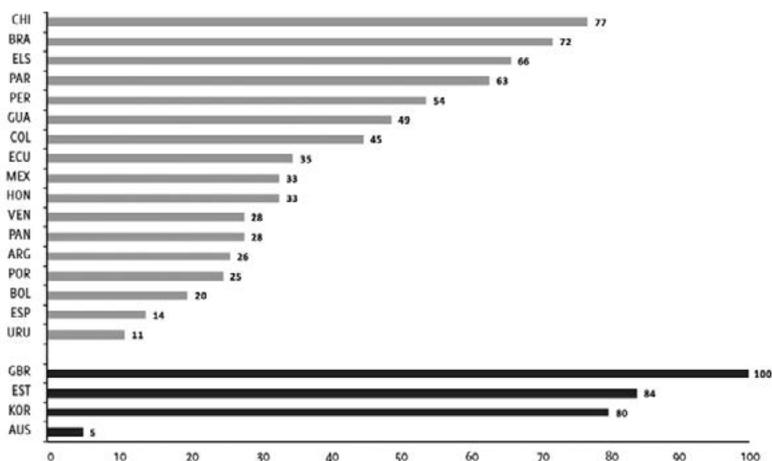
Para García-Guadilla (1996), este cenário não é apenas brasileiro: o crescimento da educação superior privada em relação à pública na América Latina, mais notadamente na América do Sul, superou a tendência internacional — e o fenômeno continua a ocorrer. No Brasil, no período de 1996 a 2004, houve um aumento de 122,8% no número de alunos matriculados nas instituições privadas que, mesmo existentes no país desde os anos 40, chegaram a possuir mais de 70% do total de alunos em 2003. Segundo dados do último Censo da Educação Superior do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que trouxe informações correspondentes a 2013, dos 7.526.681 estudantes brasileiros que estão efetivamente matriculados na educação superior, cerca de 5.421.639 (72%) estão em IES privadas, 1.252.952 (16,4%) estão em IES federais e 852.090 alunos (11%) se encontram matriculados em IES estaduais ou municipais.

Para Nunes (2007), apesar de a educação superior ser um dos temas mais estratégicos e importantes para o desenvolvimento de uma nação, não é analisada como tal, sendo tratada pela administração pública brasileira como “decisões não formuladas” ou “não decisões”. Mesmo com a existência de instituições públicas, em sua maioria federais, é notório que o Brasil optou por expandir o acesso ao ensino superior mediante o setor privado, mas não se encontra essa decisão refletida em nenhum discurso de qualquer dirigente nacional.

Durham e Sampaio (1996) vão além: para os autores, no começo dos anos 90, numa espécie de acordo velado, o setor privado foi responsável por atender à demanda de massa pela educação superior, ao passo que as IES públicas tiveram pouco acréscimo de vagas e acabaram por concentrar a pesquisa e a pós-graduação, oferecendo um ensino de melhor qualidade. Essa divisão de responsabilidades seria fruto de uma escolha política do Estado para dar vazão à crescente demanda pela educação superior, a partir dos anos 60, e, ao mesmo tempo, preservar o setor público da massificação.

Mesmo sendo um fenômeno internacional, o crescimento do setor privado de educação superior no Brasil foi considerável se comparado com outros países, como mostra a figura abaixo, que traz os índices de matrículas em IES privadas em países da América Latina e em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Figura 01: Porcentagem de matrículas em IES privadas por país



Fonte: UNESCO - Compendio Mundial da Educação (2010)

Percebe-se, a partir da figura 01, que o Brasil possui um nível de participação do setor privado 14 vezes maior que o da Austrália, três vezes e meia maior que o da Bolívia e mais que duas vezes maior que Venezuela e México.

Em relação ao crescimento do setor privado na educação superior observado em grande parte dos países da América Latina, Silva Jr. e Sguissardi (2001, p. 103) afirmam que essa tendência pode “trazer novas formas organizativas para a educação e novas características ao processo escolar, incompatíveis ou mesmo antagônicas à especificidade da instituição escolar e ao processo educativo”. Os autores concluem afirmando que o processo de reorganização da educação faz-se de forma ampla, envolvendo setores do Estado, sociedade civil e do próprio setor da educação, com os representantes dos setores público e privado. Em cada um desses segmentos formam-se grupos

que representam determinados interesses e se articulam para a consecução de seus objetivos.

Presentes desde o início do século passado, as IES privadas sempre possuíram grande participação na educação superior do país, assumindo papel de protagonismo nas discussões a respeito das decisões políticas em relação ao tema, convertendo-se em uma articulada coalizão. O setor privado ganha força porque, entre outras características, é mais flexível nos aspectos de oferta e de bens de consumo e é adequado à lógica mercantil (NUNES, 2007; SANTOS, 2011).

Um dos exemplos desta articulação se deu com a formulação do Programa Universidade para Todos (Prouni). O Programa, apresentado inicialmente através do Projeto de Lei 3.582/2004, de iniciativa do Poder Executivo, tem como principal objetivo ampliar o acesso à educação superior através da concessão de bolsas de estudo em IES privadas a estudantes egressos do ensino médio público, com reserva de bolsas a estudantes que se declaram pretos, pardos ou índios.

Como contrapartida, as IES privadas que aderem ao Programa ganham isenções de quatro tributos federais: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição para o PIS/Pasep; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). Além disso, as Instituições têm prioridade na distribuição dos recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Ademais, as IES que não possuem autonomia recebem autorização para ampliar o número de vagas em seus cursos, desde que aumente de forma proporcional o número de bolsas.

Desde o início de sua implementação, no primeiro semestre de 2005, o Programa já atendeu a mais de 1.270.000 alunos, sendo 69% com bolsas integrais, 86% em cursos presenciais, 74% em cursos no turno noturno e 50% estudantes negros. Até maio de 2014, ocasião em que o Programa completou 10 anos de sua criação, 396.050 alunos já haviam concluído o curso superior por meio do Prouni, conforme a tabela abaixo:

Tabela 01: Alunos concluintes por meio do Prouni.

CURSO	TOTAL
Administração	67.873
PedagogiaW	35.097
Direito	33.828
Ciências Contábeis	18.912
Enfermagem	17.412
Gestão De Recursos Humanos	12.471
Engenharia	12.366
Educação Física	11.794
Letras	11.723
Comunicação Social	10.515

Fonte: MEC/INEP (2014)

No entanto, em que pese sua relevância social, o processo de criação do Prouni não foi simples. Seja em congressos, encontros, na imprensa e até mesmo no Congresso Nacional, os debates foram intensos, refletindo o posicionamento e a atuação dos atores e coalizões. Tarso Genro, ministro da Educação na época, comentou a pressão sofrida por

alguns atores interessados, mais especificamente sobre a Unip (Universidade Paulista):

Essa votação cedeu a um movimento feito por uma instituição, a Unip [Universidade Paulista], comandada por uma pessoa que tem interesses no setor, e que tem o direito de processar esses interesses. Assim como nós temos o direito de resistir (...). Nos consideramos vitoriosos, mas achamos que essa vitória poderia ser maior. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004)

Também em entrevista à Folha de São Paulo de 17 de dezembro de 2004, o presidente em exercício da ABMES Gabriel Mário Rodrigues afirmou que “a proposta não saiu como pretendíamos, mas é razoável e favorece as instituições privadas”.

A postura em relação ao Programa é completamente distinta do posicionamento da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), grupo que congrega os reitores das universidades públicas. A Associação divulgou o “Manifesto sobre a criação de vagas públicas nas universidades particulares, dentro do programa ‘Universidade Para Todos’”, conforme podemos ver abaixo:

O que garante a inclusão social duradoura não é a simples (e absolutamente necessária) expansão da oferta de vagas, mas a qualidade e a pertinência da formação. O poder público não pode patrocinar a oferta de oportunidades desiguais de acesso à educação

superior. Aos pobres, negros, pardos, índios e a tantos outros setores excluídos da educação superior, deve-se oferecer oportunidade igual de formação qualificada, o que se faz através do fortalecimento da educação pública e da ampliação da oportunidade de acesso republicano – ‘pela porta da frente’ – à formação superior. (ANDIFES, 2004, p. 5).

Paulo Renato de Souza, ministro da Educação na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, opinou sobre o Prouni deixando transparecer a sua inclinação ao aumento da participação do setor privado de educação superior. O ex-ministro, em entrevista ao jornal Estado de São Paulo de 16 de dezembro de 2005, sugere que o MEC deveria fazer uma negociação clara com as IES privadas, “comprando vagas”. Paulo Renato, que à época da entrevista era proprietário de uma empresa de consultoria na área de educação, elogiou o programa como instrumento de democratização de acesso ao ensino superior, mas acreditava que o número de bolsas ainda era pequeno. Para ele,

(...) apareceriam muito mais vagas se o governo comprasse as vagas de que precisa, escolhendo as instituições de acordo com a necessidade de cada região. (...) O Prouni é compra de vaga nas particulares, mas não mostram isso e o fazem de uma forma velha e antiga, que levou a fraudes de todo o tipo. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2005).

Percebe-se, pelos discursos dos atores em questão, que o Prouni foi alvo de atuação de ambos os lados e que cada um procurou influenciar o processo de formulação do Programa de modo a acomodar seus interesses, em uma iniciativa apresentada pelo próprio governo como uma de suas ações mais efetivas na política de educação superior brasileira.

A respeito dos atores, Secchi (2012) afirma que possuem capacidade de influenciar direta ou indiretamente o conteúdo e o resultado de uma determinada política pública; que sensibilizam a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva; que influenciam a respeito do que entra ou não na agenda; que estudam e elaboram propostas; que participam do processo decisório; e que lutam para que suas intenções sejam convertidas em ações. Os atores interagem, constroem coalizões e resolvem conflitos, adotando sempre comportamentos dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam.

Na literatura da Administração Pública e da Ciência Política, diversas teorias, modelos e quadros de referências se propõem a estudar a questão da ação coletiva. Um desses é o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), quadro de referência proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Sabatier (2007), que denomina esses grupos de coalizões. Essas são formadas pelo desempenho de atores, que se aglutinam através de crenças e agem coordenadamente para defender seus interesses, interferindo no processo de formulação das políticas públicas — essas crenças (sistema de crenças), elementos fundamentais do ACF, são formadas por valores, posturas técnicas e posições sobre questões operacionais da política pública.

Segundo o enfoque teórico do ACF, as coalizões irão permanecer estáveis e seus atores ficarão ligados através do compartilhamento de crenças comuns de seus membros sobre determinados assuntos políticos fundamentais, ou seja, essas crenças irão determinar a atuação e a direção que as coalizões buscarão dar a um determinado programa ou política pública. As coalizões são formadas e se mantêm unidas e estáveis a partir da percepção dos atores de que fazer parte de uma delas aumenta o poder de influência em um determinado subsistema político, compreendido como sendo a rede de atores (que podem vir de diferentes setores — público, privado, academia, imprensa, etc.) que se inter-relacionam ao longo do tempo, objetivando instituir mudanças na política de acordo com seu sistema de ideias, crenças e valores (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE, 2005; SABATIER E WEIBLE, 2007).

Assim, a presente obra tem como objeto de estudo a educação superior brasileira, sobretudo o Prouni, identificando a atuação das coalizões de interesse na formulação deste Programa, de acordo com o ACF. Ao analisar o crescimento do setor privado de educação superior no Brasil, mais destacadamente o processo de formulação do Prouni, percebe-se que o embate dos atores em relações às suas crenças possui implicações no processo de formulação das políticas públicas, principalmente quando esses atores agem organizados em coalizões.

No caso do Brasil, um país de dimensões continentais, cheio de contrastes e com um déficit educacional histórico em todos os níveis de ensino, ampliar o acesso ao ensino superior e formar mão de obra de profissionais e pesquisa-

dores necessários ao desenvolvimento econômico somente pelo setor público seria muito difícil, tanto pelos altíssimos investimentos exigidos quanto pela criação de todo aparato burocrático necessário a essa finalidade. Do mesmo modo que ocorre em praticamente todos os países do mundo, a participação do setor privado é importante, assim como em outras áreas estratégicas, como a saúde e a previdência. A questão é observar quando há clara prevalência do setor privado em relação ao número de IES e matrículas, bem como compreender como o poder de articulação do setor influencia a formulação de políticas públicas direcionadas a atender interesses privados, mais ainda em se tratando de instituições com finalidades lucrativas.

Como justificativa da escolha desta temática, é importante recordar que de todas as instituições sociais e laicas do mundo ocidental, a universidade apresenta-se como a mais duradoura e contínua e vem sobrevivendo de maneira imprescindível nos últimos nove séculos, devido à sua capacidade de preservar a solidez estrutural e, ao mesmo tempo, renovar-se sem se desnaturar ou afastar-se de seus princípios básicos. A configuração do mundo moderno é resultado de revoluções tecnológica, educativa e democrática, o que se deve, em grande parte, às operações de construção e transmissão de conhecimentos, à atividade docente e à investigação científica, atividades diretamente relacionadas à educação superior. (DIAS SOBRINHO, 2010; NEVES, 2007).

Desse modo, no contexto atual, a educação é um elemento chave para o progresso social e é considerada como a preocupação central das políticas públicas e dos

investimentos privados, tendo em vista seu papel fundamental na geração, difusão e aplicação do conhecimento.

Ao falar sobre a importância da temática educação, Schwartzman (1996, p. 30) destaca que essa é provavelmente a maior barreira que separa o Brasil de hoje, que é marcado ainda “pela desigualdade, subemprego e marginalização social — de um país econômica e socialmente mais maduro, com maior igualdade de oportunidades, de rendas e maior estabilidade e integração social”. Assim, as políticas públicas voltadas para a educação superior constituem-se em um dos temas mais estratégicos para o desenvolvimento de um país, tanto no âmbito econômico quanto no sociocultural.

Segundo Ramirez (2011, p. 29), a configuração da educação superior de uma nação é resultado de particularidades políticas, econômicas e socioculturais presentes no próprio ensino e combinadas com macrotendências do mundo contemporâneo. Sendo assim, o processo de formulação dessas políticas é digno de profunda reflexão e, por isso, o presente estudo visa aprofundar-se no processo de discussão entre interesses diferenciados, uma vez que um dos pontos-chave para compreender a configuração da educação superior é a relação entre público e privado.

A educação superior tem sido objeto de estudo de diversas pesquisas acadêmicas, sobretudo na Educação, mas ainda são poucos os estudos no âmbito da Administração. Segundo um levantamento realizado por Nunes (2007), a Revista de Administração Pública, um dos periódicos mais importantes do país em se tratando de Administração Pública, que completou 40 anos em 2007, já

teve 1.579 artigos publicados. Desse total, somente 124 (8%) referiam-se à educação ou políticas de educação e 68 publicações (4,3%) referiam-se à educação superior, sendo que 12 desses artigos tratavam exclusivamente da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV). De 2007 até o final de 2014, foram mais 12 artigos relacionados à educação, mas apenas um deles tinha como tema políticas públicas em educação. Ou seja, após 1.727 artigos publicados em 46 anos de existência da Revista, somente 61 (3,5% do total) estudaram a questão da educação superior brasileira, número que não reflete a importância do tema e prova que questões ligadas à educação superior, principalmente em relação à formulação de políticas nessa área, são pouco exploradas em trabalhos acadêmicos no campo da Administração.

O estudo da temática é de extrema importância, mais ainda quando se busca compreender o processo de formulação de políticas públicas. Para comprovar a afirmação, alguns eventos ocorridos nos últimos tempos, que atraíram a atenção da sociedade brasileira em geral, podem ser elencados. São eles: a discussão em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); o crescimento da participação das IES privadas (sobretudo nos anos 90); o debate nacional sobre o acesso ao ensino superior em torno da criação do Prouni; e, mais recentemente, a questão das cotas sociais e raciais nas Ifes.

Além desses eventos, acrescentamos que as decisões tomadas em torno da educação superior nacional são estratégicas para o país, tanto que a temática apareceu

como plataforma de campanha das eleições presidenciais, especialmente de 2010, e a aprovação de políticas e programas relacionados à educação superior têm sido alvo de exaustivas discussões no parlamento.

Ademais da importância de se estudar a educação superior, o presente estudo pretende focar em como as coalizões influenciaram na criação e na instituição de leis, planos e programas a respeito do ensino superior. Compreender como elas atuam auxiliará o analista de políticas públicas a desenvolver uma leitura mais completa acerca de processo de formulação das referidas políticas. A utilização do quadro de referência ACF é adequada ao tema, ao objeto e aos objetivos da pesquisa, auxiliando na compreensão do processo de mudança e estabilidade na política de educação superior, incluindo a formação de agenda, os processos de competição e formação de coalizões entre os atores e as barreiras que se apresentam para mudanças/adequações.

NARRATIVA DA DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

1.1 UM BREVE HISTÓRICO

O início da educação superior brasileira data de 1808. Antes disso, era proibida em território nacional, visto que representava um instrumento de libertação dos colonos (FÁVERO, 1980). Até essa data, a educação no Brasil era responsabilidade dos jesuítas, que cuidavam tanto da catequização dos indígenas quanto da formação básica da elite nos colégios reais, onde os filhos da classe dominante eram preparados para ingressarem nas universidades europeias, sobretudo na Universidade de Coimbra, em Portugal.

Para Romanelli (2005), o ensino superior no Brasil nasce com o único propósito de proporcionar educação para a elite aristocrática e nobre que compunha a Corte. Para o resto da sociedade, a educação se resumia à alfabetização e a um mínimo de instrução que bastasse para

garantir o funcionamento das atividades de baixo escalão.

Analisando a gênese da educação superior no Brasil, percebe-se que essa se desenvolveu de forma distinta do processo ocorrido nos demais países da América Latina, que tiveram suas universidades criadas logo após o descobrimento. A primeira universidade da América Latina foi fundada em 1538, em Santo Domingo, República Dominicana. Em 1551, foram criadas as universidades de San Marco, no Peru, e a Universidade do México. A primeira universidade brasileira, que reunia várias faculdades sob a direção de um Conselho Universitário, foi fundada no Rio de Janeiro em 1920, como fruto da união das Faculdades de Direito e de Medicina e a Escola Politécnica.

Até então, o Brasil adotava o modelo francês napoleônico, modalidade restrita às camadas mais abastadas da população, em que o ensino superior era feito em escolas ou faculdades isoladas ou ainda diretamente na Europa, em universidades como as de Coimbra, Portugal. Nas primeiras décadas do século XX, foram criadas 22 universidades públicas, como a Universidade de Minas Gerais, em 1927, e a Universidade de São Paulo, em 1934 (BARREYRO, 2006).

O quadro abaixo reúne as primeiras universidades criadas no Brasil com os respectivos anos de criação.

Quadro 01: As primeiras universidades brasileiras.

UNIVERSIDADE	ANO DE CRIAÇÃO
Universidade do Rio de Janeiro	1920
Universidade de Minas Gerais	1927

UNIVERSIDADE	ANO DE CRIAÇÃO
Universidade Técnica do Rio Grande do Sul	1932
Universidade de São Paulo	1934

Fonte: Cunha (1980).

Barreyro (2006) afirma, ainda, que nas primeiras décadas do século passado surgiram várias instituições ligadas à Igreja Católica, as quais se tornaram as universidades católicas, e algumas poucas universidades públicas dedicadas à pesquisa e à produção de conhecimento. Também nesse período, conforme Sampaio (2000), surgiram diversas IES de pequeno porte, sobretudo faculdades isoladas, que ofereciam cursos de artes, profissionais (saúde) e de formação de professores, e eram responsáveis por grande parte das matrículas. Os dados revelam que essas faculdades de pequeno porte já eram responsáveis por mais de 40% dos alunos matriculados à época, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 02: Estabelecimentos e matrículas na educação superior privada.

ANO	ESTABELECEMENTOS		MATRÍCULAS	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%
1933	265	64,4	14.737	43,7
1935	259	61,7	16.590	48,5
1940	293	62,5	12.485	45,1
1945	391	63,1	19.668	48,0

Fonte: Sampaio (2000).

Em 1951, houve a consolidação de outras iniciativas determinantes na política federal: a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), duas fundações públicas ligadas à administração indireta e criadas com o objetivo de promover a pesquisa e a capacitação docente.

A moldura legal da educação brasileira criou uma organização dual formada por IES públicas (municipais, estaduais e federais) e IES privadas, com ou sem fins lucrativos, laicas ou confessionais, todas subordinadas a uma legislação federal. Essa dualidade confere dinamismo, mas, ao mesmo tempo, heterogeneidade à educação superior brasileira. O relativo equilíbrio entre público e privado, no tocante ao número de alunos matriculados, foi rompido em decorrência do grande crescimento, além da primeira LDB de 1961, que reconhecia e legitimava a ainda equilibrada dualidade do sistema de ensino superior e a Reforma Universitária de 1968. Somem-se a isso as mudanças sociais e econômicas pelas quais passava o país, sobretudo a industrialização e o aumento da população urbana. Nessa perspectiva, consoante Sampaio (2011, p. 29), “estabeleceu-se uma relação de complementaridade entre o setor público e o privado”.

Entretanto, o setor privado foi mais ágil ao atender à demanda: “entre 1960 e 1980, o número de matrículas no ensino superior passou de 200 mil para 1,4 milhão, em um crescimento de quase 500%; no setor privado, o crescimento foi de mais de 800%”. (SAMPAIO, 2011, p. 29)

No começo dos anos 80, 63% das matrículas e 77% das instituições estavam no setor privado. Mesmo tendo

alcançado este *status*, a década de 1980 foi um período de grande irregularidade para a educação superior e, sendo assim, a alternância de estabilidade e redução nas matrículas impactou, sobretudo, o setor privado. Na primeira metade da década, de 1980 a 1985, o aumento das matrículas nas IES privadas foi inferior a 1%, explicado pela estagnação no número de concluintes do ensino médio, provocando queda na procura.

A alternativa de muitas IES privadas nesse período foi tornar-se universidade, uma vez que a mudança de *status* possibilitou mais autonomia junto ao Conselho Federal de Educação (CFE), principalmente em relação à abertura e ao fechamento de cursos e número de vagas oferecidas — no período de 1985 a 1996 houve um aumento de 320%. Em números, essa porcentagem é representativa de um avanço de 20 para 64 universidades privadas (SANTOS, 2011).

Os anos 90 foram marcados por uma grande efervescência na educação superior, causada em boa parte pela reforma do Estado que, segundo Bresser Pereira (1992, p. 2), tornou-se uma tendência mundial como resposta ao processo de globalização em curso e colocou em xeque o novo papel do Estado, dentro de um contexto econômico marcado pela abertura comercial e por privatizações. No Brasil, a maior tentativa de implantação da reforma do Estado foi a criação do Mare (Ministério da Administração e Reforma do Estado) em 1995.

De acordo com os estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), as políticas sociais sofreram influências diretas dos pressupostos da reforma do Estado:

[...], apesar desses avanços de natureza jurídico-legal e da efetiva ampliação da cobertura, a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. Essa agenda comportava reformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social. Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social. (IPEA, 2006, p.8-9).

Nos anos 90, o Mare e o MEC traçaram um diagnóstico do ensino superior público brasileiro em que se apontava o alto custo por aluno, ocasionado, entre outros fatores, pelo alto corporativismo, por distorções na carreira docente, por isonomia de vencimentos entre ativos e inativos e por pouca concentração nos cursos de graduação — os melhores profissionais concentravam-se nos cursos de pós-graduação.

Esse diagnóstico embasou uma série de medidas governamentais, como o congelamento dos salários de servidores docentes e não docentes desde a posse do novo presidente, em 1995; o corte, a partir da crise financeira da Ásia, em outubro de 1997, de mais de 10% dos recursos para pesquisa e pós-graduação; e o encurtamento dos tempos destinados a conclusão de mestrados e doutorados (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001).

Para Almeida e Rebelatto (2006), as reformas do Estado no estágio dos anos 90 apontam para um modelo no qual o Estado deixa de atuar como interventor na economia e provedor direto nos setores sociais. Esse contexto trouxe a divisão do planeta em grandes blocos econômicos e impôs uma reforma dos Estados que propiciasse a expansão do mercado e de sua lógica, sob o discurso da autorregulação e da racionalidade mercantil na esfera pública, como é possível depreender das propostas da reforma administrativa preconizada pelo Mare, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em 1997, quando da criação do documento “Plano Nacional de Educação – proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos”, o MEC criou a primeira versão do atual PNE e definiu prioridades educacionais a partir dos objetivos e diretrizes estabelecidas e apontadas pelos principais organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial e, sobretudo, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) (HERMIDA, 2006). Nesse primeiro documento, são delineados os princípios e a filosofia propostos pelo Plano, que prioriza o Ensino

Fundamental, especialmente quando é ofertado para populações de baixa renda, em detrimento de outras áreas de ensino, como a educação de adultos e o ensino superior.

O MEC/INEP, no censo de 2006, atestou essa tendência ao afirmar que:

O crescimento verificado deu-se principalmente no campo das instituições privadas. A política educacional em vigor criou as condições legais, políticas e ideológicas para que se estabelecesse, no Brasil, um mercado educacional *strictu sensu*. Pela Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, o legislativo brasileiro ratificou a possibilidade das instituições educacionais operarem com fins lucrativos. Por outro lado, o governo obstruiu o caminho da expansão da educação pública federal. As instituições privadas que, em 1996, eram 711, passaram a ser, em 2004, 1.789, um crescimento de 151,6%. As instituições privadas detinham, em 1996, 3.666 cursos e 1.133.102 matrículas e passaram a deter, em 2004, 12.282 cursos e 2.985.405 matrículas. O crescimento dos cursos foi de 237,8% e o das matrículas foi de 163,5%. (INEP, 2006).

Morosini e Franco (2007) afirmam que mesmo havendo uma nítida redução do papel do estado enquanto provedor de vagas no ensino superior em cursos de licenciatura, bacharelados e tecnológicos, o que possibilitou o grande crescimento das IES privadas, o Estado manteve sua onipresença através do que os autores chamam de “estratégia de controle”: a medição dos cursos através do Provão,

no governo Fernando Henrique Cardoso, e do Sinaes, no governo Lula. Para os autores, ao mesmo tempo em que o Estado fomentou a autonomia de ação, houve um incremento no controle da avaliação dos cursos, tanto para abertura quanto para reconhecimento. A competitividade entre as IES, ocasionada pelo aumento o número de vagas e de IES, aumentou a competitividade entre elas, ganhando, as que oferecem melhor qualidade e estrutura, um diferencial competitivo, o qual é cada vez mais exigido pelos alunos.

O grande desafio do governo, entretanto, passou a ser conseguir conciliar o crescimento da oferta de vagas no ensino superior à qualidade dos cursos. Mesmo em se tratando do ensino superior privado, o papel do Estado é determinante nesse processo, visto que 90% dos alunos formados em cursos de pós-graduação *strictu sensu* são oriundos de IES públicas. O seguinte comunicado reflete a posição do MEC em relação à expansão do ensino superior privado no Brasil: “ser contra a expansão do ensino superior privado – sujeito, bem entendido, a padrões de qualidade a avaliação – é uma postura excludente e elitista, que inviabiliza o atendimento dessa nova demanda” (MEC, 2001, *apud* CARVALHO, 2006, p. 4).

Carvalho (2006) coloca como pontos centrais na discussão do processo político, que resultou no extremo crescimento do ensino superior a partir da segunda metade dos anos 90, as mudanças ocorridas na gestão da política fiscal e a questão da dificuldade em ampliar benefícios sociais sem gerar aumento dos gastos públicos, tornando o controle do déficit público um aspecto central na política macroeconômica brasileira. A abertura dos mercados

financeiros provocou grande mobilidade de capital, o que fez com que os países em desenvolvimento fizessem um esforço extra para receber esse capital, fato que tornou a dívida pública um dos ativos utilizados na valorização do capital financeiro.

Nesse contexto, organismos multilaterais passam a exercer grande papel de influência. Em 1998, o Brasil assinou acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual se comprometeu a atingir superávits primários anuais que fossem capazes de garantir a sustentabilidade da dívida. Esse compromisso, em um cenário marcado por crises econômicas internacionais (como as da Rússia e México), instabilidade cambial, altas taxas de juros e baixo crescimento do PIB, obrigaram o governo a promover aumentos do superávit primário.

O governo brasileiro utilizou duas medidas para elevar esse superávit. A primeira foi o aumento da carga tributária, que passou de 30% do PIB, em 1998, para 35%, em 2003. A segunda medida foi cortar os gastos públicos, o que justifica que no final da década de 90 e no começo da década seguinte os investimentos públicos tenham atingido patamares muito baixos e que, após as sucessivas privatizações, tenham perdido o papel que tinham como articuladores das condições de crescimento.

Ao mesmo tempo em que se cortavam gastos públicos, discutia-se a ampliação no acesso à educação superior, meta que acabou expressa pelo PNE (2001). Sendo os investimentos públicos limitados e buscando-se, ao mesmo tempo, ampliação do sistema educacional superior, Pacheco e Ristoff (2004, p. 8) esclarecem a alternativa possível:

é relevante destacar que a expansão prevista no PNE estava originalmente associada à projeção de aumento significativo dos gastos públicos com educação, passando a atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos deveriam ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. Como essa meta foi vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a ampliação expressiva das vagas pelo poder público ficou seriamente comprometida, passando a expansão a depender quase que exclusivamente da força do mercado.

Ainda descrevendo a privatização na educação superior brasileira, Pacheco e Ristoff (2004) destacam a importância da educação superior como negócio, que movimentava pouco mais de uma década atrás R\$ 12 bilhões anuais. Em 2002, duas IES privadas ficaram entre os três maiores anunciantes do país, superados apenas pelo McDonald's, um dos mais conhecidos restaurantes de comida rápida.

Segundo declaração do secretário executivo do Ministério da Educação, em 4 de maio de 2004, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, 50% das IES privadas não recolhem nada de impostos; 35% pagam somente o Programa de Integração Social (PIS) e apenas 15% declaram-se instituições com fins lucrativos, recolhendo todos os impostos. A alternativa proposta pelos defensores mais aguerridos da educação superior totalmente pública e que são também os

mais vociferantes críticos do crédito educativo seria, portanto, eliminar todas as formas de filantropia e de, por meio de processos agressivos de fiscalização, abrir com os 839 milhões, que poderiam ser arrecadados, outras 75 mil vagas/ano nas instituições federais – o que, somado às vagas anteriormente referidas, permitiria mais do que duplicar e, dependendo da fórmula de cálculo adotada, talvez triplicar as vagas hoje oferecidas nas IFES. (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 10-11).

Nunes (2007) recorre aos dados do Anuário Estatístico do Brasil para trazer informações pertinentes em relação ao ensino superior brasileiro. Em 1908, haviam 6.735 estudantes matriculados em IES no Brasil; em 1960, o número chegava a 93.202 alunos, o que já registra um aumento de 1.284% em pouco mais de cinquenta anos. Após duas décadas, o número de matriculados no ensino superior chegou a 1.377.286, registrando um aumento de 1.378%. Em 2000, o total de estudantes atinge o patamar de 2.622.073 e, segundo dados do INEP, em 2005 foram 4.453.156. Em menos de 100 anos, o número de estudantes do ensino superior no Brasil aumentou em 661 vezes.

As tabelas 3 e 4, dispostas abaixo, retratam o crescimento do ensino superior no Brasil até a primeira metade da década passada e representa que boa parte desse incremento se deu por intermédio do setor privado.

Tabela 03: Distribuição das IES, cursos e matrículas - Brasil 1996 e 2004.

ANO	IES	Δ%	CURSOS	Δ%	MATRÍCULAS	Δ%
1996	922	-	6.664	-	1.868.529	-
2004	2.013	118,3	18.644	180,6	4.163.733	122,8

Fonte: INEP (2006).

Tabela 04: Percentuais de Instituições, cursos e matrículas de graduação presencial, segundo a categoria administrativa - Brasil 1996 e 2004.

ANO	INSTITUIÇÕES (%)		CURSOS (%)		MATRÍCULAS (%)	
	PÚBLICAS	PRIVADAS	PÚBLICAS	PRIVADAS	PÚBLICAS	PRIVADAS
1996	22,9	77,1	44,8	55,2	39,4	60,6
2004	11,1	88,9	33,6	66,4	28,3	71,7

Fonte: INEP (2006).

No período de 1996 a 2004, as IES privadas alcançaram o patamar de mais de 1.780 instituições, o que representa quase 90% das instituições de ensino superior do país, respondendo por mais de 70% das matrículas. Entretanto, há que se destacar outro número: as vagas ociosas. Do total de vagas informadas ao MEC como capacidade máxima dos cursos/instituições, em 2004, 49,5% das vagas das IES privadas encontravam-se ociosas.

Em relação a esse movimento de grande expansão da educação superior, o Inep, no censo de 2006, afirma que o crescimento não teve apenas um sentido de ampliação geográfica, mas também um sentido de ampliação social, já que setores antes excluídos da formação superior começaram a se inserir nesse nível.

A classe média baixa e os trabalhadores foram atraídos, sobretudo, pelas instituições privadas que passaram a lhes oferecer cursos mais breves, mais baratos e, em tese, mais afinados com a sua destinação profissional. Assim, aparece em cena a educação superior tecnológica, ofertando muitos cursos e matriculando muitos alunos. Sua expansão dá-se, com muita força, a partir do ano 2000. (INEP, 2006, p. 16).

Analisar pura e simplesmente a quantidade de instituições não é um parâmetro tão válido para se avaliar a questão do crescimento do ensino superior privado, uma vez que esse é composto, em sua maioria, por faculdades isoladas, e uma universidade pode superar em muito o número de matriculados desse primeiro tipo de IES. Entretanto, o número é emblemático para refletir a proliferação de IES privadas, consolidando a educação superior um promissor mercado.

Apesar da tendência de crescimento em todo o país, o informativo do Inep de abril de 2004, representado pela tabela 04, traz informações reveladoras sobre o quão heterogêneo era o ensino superior brasileiro (e continua sendo mais de 10 anos depois):

As diferenças na taxa de atendimento são marcantes até mesmo dentro das próprias regiões. Em São Paulo, 12,6% dos moradores com 18 a 24 anos frequentam os cursos de graduação, e, em Minas Gerais, 6,8%. Na Região Centro-Oeste, o índice do Distrito Federal (14%) é o dobro do verificado em Mato Grosso (7,1%). No Nordeste, 7% dos jovens de Sergipe e 4,1% dos do

Maranhão estão na educação superior. O maior índice de frequência à educação superior foi registrado em Santa Catarina, onde 14,2% estão matriculados. A Bahia tem o menor índice: 3,9%. O número de jovens baianos de 18 a 24 anos é o mesmo do Rio de Janeiro, mas no Estado fluminense há três vezes mais matriculados na graduação e pós-graduação. (INEP, 2004).

Em relação à heterogeneidade no ensino superior brasileiro, Pacheco e Ristoff (2004) afirmam que analisar essas diferenças é fundamental para compreender a complexidade da questão, apontar para as suas causas, sobretudo no que diz respeito à defasagem série-idade (acima de 50% na educação básica nas Regiões Norte e Nordeste), e sugerir a direção para as políticas a serem adotadas. A análise desses dados mostra que políticas lineares de inclusão podem não resolver o problema de forma completa, visto que as diferenças regionais são significativas.

Para compreender a atuação das coalizões nas políticas públicas relacionadas à educação superior, faz-se necessário compreender, além do desenvolvimento da educação superior em relação às matrículas e ao próprio subsistema de políticas públicas, bases legais que regulam a educação superior no Brasil.

1.1.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (1996)

A LDB de 1996 é o marco regulatório principal da educação brasileira, uma vez que organiza todo o sistema educacional brasileiro, da educação infantil à pós-gradua-

ção. A construção da LDB iniciou-se ainda em 1988, ano da promulgação da Constituição Federal.

Palma Filho (2005) afirma, em 1988, que Octávio Elisio (PMDB/MG), deputado federal e ex-Secretário da Educação no Governo Tancredo Neves, apresentou o Projeto de Lei 1258/88, que refletia as principais discussões da educação brasileira em congressos e encontros da área desde o início da década.

Em agosto do ano seguinte, o Deputado Jorge Hage (PDT/Bahia) apresentou um substitutivo que incorporava num só texto 13 outros projetos. A partir daí, diversos encontros e simpósios temáticos foram realizados para aprofundar a discussão em torno da necessidade de uma nova lei da educação. O mesmo deputado (Jorge Hage) apresentou, em 1990, o 2º substitutivo, que aproveitou 978 emendas e mais de 2.000 sugestões de diferentes instâncias da sociedade civil organizada. Em 1991, no Plenário da Câmara, o substitutivo recebeu 1.263 emendas e, em consequência, retornou às Comissões da Câmara Federal (Educação, Constituição e Justiça e Finanças).

Em 1992, congressistas ligados ao Governo Collor de Melo, com apoio do MEC, iniciaram um processo de obstrução do projeto na Câmara Federal. Em paralelo, os Senadores Darcy Ribeiro (PDT/RJ), Marco Maciel (PFL/PE) e Maurício Correia (PDT/DF) deram entrada no Senado Federal em um novo projeto de Lei para a educação nacional. Em 1993, sob a relatoria da Deputada Angela Amin (PFL/SC), o projeto foi aprovado na Câmara e enviado ao Senado (PALMA FILHO, 2005).

Otranto (1996) afirma que, ao dar entrada no Senado

Federal, o Projeto oriundo da Câmara (PLC) recebeu o nº 101/93 e teve como Relator o Senador Cid Sabóia, que iniciou um processo de discussão com a realização de audiências públicas e recebimento de emendas. Em novembro de 1994, o parecer do Relator foi aprovado na Comissão de Educação do Senado, apresentando um substitutivo que manteve as linhas diretrizes do PLC 101/93 originário da Câmara. O substitutivo foi incluído na Ordem do Dia do Senado em 30/01/95, mas não houve “quórum” para a sua apreciação no Plenário.

Em 17 de março de 1995, por meio de uma manobra regimental, o Substitutivo Cid Sabóia, que deveria ir ao Plenário, retornou às Comissões de Educação e de Justiça e Cidadania e foi considerado inconstitucional pelo Parecer do Senador Darcy Ribeiro, Relator nas duas Comissões — a inconstitucionalidade não foi levantada, anteriormente, em nenhuma etapa do processo (OTRANTO, 1996).

O Senador Darcy Ribeiro retirou de discussão o Substitutivo Cid Sabóia e apresentou uma proposta de LDB de sua autoria. Apesar de protestos de parlamentares e diversos atores ligados à educação, o Presidente da Comissão de Educação do Senado o Senador Roberto Requião encaminhou o Projeto Darcy Ribeiro e, após diversas emendas e acaloradas discussões na Câmara e o no Senado, foi aprovada em 17 de dezembro de 1996 e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 20 de dezembro 12/96 como Lei 9.394, recebendo a denominação de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ou Lei Darcy Ribeiro.

Para Cunha (1997, p. 35), a equipe do MEC optou por apoiar o projeto de Darcy Ribeiro pelo fato de esse ser

menos minucioso e encontrar em seu autor “maior receptividade para modificar a versão original e adequar-se às políticas governamentais”.

No capítulo inicial da Lei 9.394/96, a educação é apresentada como dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

De acordo com o exposto no artigo 3º, o ensino deve ser ministrado com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; do respeito à liberdade e apreço à tolerância; da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; da valorização do profissional da educação escolar; da gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; da garantia de padrão de qualidade; da valorização da experiência extraescolar; e da vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

A LDB/1996 trouxe uma série de modificações em relação às determinações da Reforma Universitária de 1968 e da própria Constituição Federal de 1988. O artigo 20 da LDB distinguiu as IES entre públicas e privadas e estas últimas foram divididas em particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Ainda no contexto da LDB, em agosto de 1997, através de medida provisória de nº 1.477-39 e do Decreto nº 2.306, também de agosto do mesmo ano, criou-se a fundamentação legal para que o setor privado educacional brasileiro pudesse ter características lucrativas. Até então, vigoravam as normas advindas da Reforma Universitária de 1968, que determinava que a instituição de ensino superior, quer fosse universidade, escola ou faculdade isolada, deveria ser, perante a lei, uma fundação ou uma associação. Apesar de uma série de revisões, as determinações da antiga lei já não contemplavam a nova formatação do ensino superior brasileiro.

O próprio Inep (2004) avaliou o momento em que se estabeleceram os novos marcos legais para a educação brasileira e seus impactos na educação superior, notadamente pelo crescimento do setor privado:

O (...) momento inicia, justamente, com a LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), aparato legal que sintetiza o enquadramento do sistema educacional às regras do mercado. Há, nesse período, o recrudescimento da liberalização e internacionalização da economia que se traduz, entre outras dimensões, pelo fluxo desinibido do capital financeiro; pela intensa privatização do patrimônio estatal e dos serviços públicos, combinada com o ajuste fiscal; pela liberalização comercial, aliada aos incentivos aos investimentos externos; e pelas reformas que atingem em especial os direitos dos trabalhadores, entre elas, a da previdência/seguridade social e a

que visa desregular e flexibilizar as relações de trabalho. A insegurança gerada pela instabilidade do mundo do trabalho levou a classe média baixa e certos setores populares a buscarem apressadamente um diploma de educação superior. Essa demanda era o que faltava para que a iniciativa privada vislumbasse, na educação, uma excelente oportunidade de negócio. Instituições com fins lucrativos, ágeis e competitivas, disseminaram-se pelos quadrantes do Brasil, obrigando toda a rede privada se mobilizar na mesma direção. O resultado disso foi, como se viu, um fenômeno que pode ser resumido no trinômio: expansão-diversificação-privatização. A política educacional sentia-se plenamente justificada com a resposta dada pela iniciativa privada na oferta da educação superior, de modo que não via razões para expandir a rede pública. Com efeito, as instituições públicas do sistema federal receberam pouca atenção e pouco investimento, por isso seu relativo encolhimento no conjunto do sistema. (INEP, 2004, p. 20).

O impacto de tal decisão possui como principal reflexo o aumento no número de IES privadas com fins lucrativos frente à diminuição da participação do setor público no ensino superior. A tabela abaixo mostra a evolução no número de matrículas em IES segundo o regime jurídico da mantenedora.

Tabela 05: Matrículas em IES segundo o regime jurídico da mantenedora.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total de matrículas em IES com mantenedoras privadas com fins lucrativos	324.758	396.896	506.360	630.080	725.673	831.447
Total de matrículas em mantenedoras privadas sem fins lucrativos	1.433.058	1.639.501	1.873.483	2.084.269	2.226.688	2.394.385
Total matrículas em IES privadas	1.757.636	2.036.397	2.379.843	2.714.349	2.952.361	3.225.832
Total de matrículas em IES públicas	887.026	939.225	1.051.655	1.136.370	1.178.328	1.192.189
Sem informação	374.161	452.928	554.775	666.383	758.717	866.582
Total de alunos matriculados 2000-2005	2.694.245	3.030.754	3.479.913	3.887.022	4.163.733	4.453.156

Fonte: INEWWP (2005).

A tabela acima mostra o exposto anteriormente e torna-se ainda mais impactante quando comparada à participação do setor público. Como num período de cinco anos, entre 2000 e 2005, o número de alunos matriculado em IES privadas com fins lucrativos mais que dobrou, de 324.758 para mais de 831 mil, as matrículas no ensino superior público, que em 2000 correspondiam a 32,9% do total, decresceram a 26,8% no mesmo período.

A partir da LDB, as antigas Escolas Técnicas Federais, que ofereciam apenas cursos técnicos em nível médio nos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), passaram a oferecer cursos de nível superior. A própria disposição legal da LDB define, entre outros pontos, que uma universidade deve oferecer programas de pós-graduação *strictu sensu*, tornando sua estrutura bastante onerosa.

Um dos resultados dessas mudanças foi a diversificação na classificação das IES, como a criação dos Centros Universitários:

Como consequência desse quadro, boa parte da expansão recente da educação superior ocorreu em instituições universitárias que não são universidades. Em 1999, primeiro ano em que se registrou sua presença, os centros universitários somavam 34 instituições. Em 2005, já havia 114, 192% a mais. No período, as matrículas passaram de 160.977 a 674.927, um incremento de 319%. No mesmo período, os centros federais de educação tecnológica tiveram um crescimento de 1.050% no número de instituições (de 16 a 184) e de 327% nas matrículas (de 19.484 a

83.219). Para efeitos comparativos, as universidades aumentaram seu total em 14% e suas matrículas em 52%. (NUNES, 2007, p. 128).

Ainda no bojo da LDB, o Decreto Federal nº 2.208/97 também foi responsável por trazer grandes mudanças para a arquitetura da educação superior no Brasil, uma vez que tratava dos cursos superiores tecnológicos. Takahashi e Amorim (2008) afirmam que os cursos focados na educação e treinamento profissional se desenvolveram nas cidades industriais europeias como Manchester, na Inglaterra, em 1824, e em Barcelona, na Espanha, em 1851 (Escola de Engenharia Industrial de Barcelona), chegando aos Estados Unidos em 1865, com a abertura do Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT). Já na metade do século XX, houve um crescimento na demanda e na América Latina, em 1959, houve o lançamento da Universidade Tecnológica Nacional (Argentina), em 1959, e dos Cefets (Brasil), em 1978.

Mas, antes mesmo dos Cefets, os Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs) já existiam no Brasil, tendo sido criados nos anos 60, mais precisamente pela Lei nº 5.540/68, que instituiu a Reforma Universitária. Nela, havia menção ao oferecimento de “cursos profissionais de curta duração, destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior”, ministrados em universidades ou estabelecimentos de educação superior. Os artigos 18 e 23 da Lei tratam da implantação desses cursos por faculdades e centros de educação tecnológica que atendessem à realidades e necessidades diversas do mercado de trabalho.

Mesmo trazendo 92 artigos, com quatro específicos para a educação profissional (artigos 39 a 42), a LDB não se refere claramente aos cursos tecnológicos. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002).

Após a promulgação do Decreto nº 2.208, em 17 de abril de 1997, também houve mudança nos artigos 39, 40, 41 e 42 da LDB: o nível profissional foi separado do ensino médio, tendo cada um seu próprio currículo; os cursos profissionais passaram a ser ofertados em paralelo ou de forma sequencial, não mais em programas combinados; criou-se uma nova categorização no ensino profissional: básico, técnico e tecnológico (este último referindo-se a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados aos egressos do ensino médio e técnico) (HENRIQUES, 1999; TAKAHASHI E AMORIM, 2008).

Outro marco legal foi o parecer CNE/CES nº 436, de 2001, que deliberou a respeito dos Cursos Superiores de Tecnologia, classificando-os como cursos de graduação com características especiais, distintos dos bacharelados e licenciaturas a partir dos quais estariam seus egressos aptos a prosseguir seus estudos em nível de pós-graduação.

Assim, a partir do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (BRASIL, 2004), que modifica o Decreto nº 2.208/97, o ensino no Brasil passa a ter a seguinte classificação:

- I - formação inicial e continuada de trabalhadores;
- II - educação profissional técnica de nível médio; e
- III - educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

O Censo da Educação Superior de 2004 mostra o crescimento dos CSTs. Em 1999, existiam 74 cursos tecnológicos no país, número que saltou para 758 em 2004, sendo 51,8% no setor privado e 48,2% no setor público.

Os CSTs representaram mais uma grande oportunidade para as IES privadas, uma vez que tratam de um produto mais barato, levando-se em consideração o investimento total do aluno durante o curso para a obtenção do título. Outro ponto importante diz respeito ao currículo, uma vez que os cursos podem ser estruturados em módulos, o que permite entradas e saídas em qualquer um dos períodos e minimiza as perdas das IES com a evasão. Os cursos também permitem certificações intermediárias a cada semestre, tornando o produto ainda mais atrativo para um público que está no mercado de trabalho e necessita de rápida qualificação.

1.1.2 O Plano Nacional de Educação (2001)

Outro grande marco para a educação superior do país foi o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em janeiro de 2001, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. O plano foi a consolidação de uma série de reformas, rotuladas por algumas entidades estudantis e sindicais como neoliberais. Para Hermida (2006), as reformas, que sempre foram taxadas de “modernizantes” e que, portanto, atenderiam às inovações tecnológicas, foram fruto dos mais diversos instrumentos utilizados pelo governo: aprovação de projetos de lei, propostas de emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos e portarias.

Os antecedentes do Plano remetem a 1997, quando o Ministério da Educação divulgou o documento “Plano Nacional de Educação – proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos”. O documento preconizava a necessidade de se discutir a reforma da educação junto aos atores da comunidade educacional, de forma análoga ao que ocorreu quando da elaboração do Plano Decenal de Educação em 1993 e 1994 (INEP, 2006).

Nesse primeiro documento já era possível observar diretrizes estabelecidas e apontadas por organismos multilaterais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Na visão de Hermida (2006), a problemática das fontes externas e de intelectuais estrangeiros orientando processos de elaboração de documentos para a educação não era nova, pois ela se manifestava também em outros países da América Latina.

Conforme Saviani (1997), os documentos eram basicamente eram inspirados em expressões encontradas, nas últimas décadas, na “Aliança para o Progresso”, nas incursões da United States Development Agency (USAID), nos projetos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e nas diretrizes do Banco Mundial, cujas palavras de ordem eram qualidade, produtividade e equidade.

Na análise acerca da visão do Banco Mundial sobre governança e política educacional, Borges (2003, p. 127) afirma que um bom governo e uma boa governança estão

associados aos valores capitalistas e ocidentais, como a defesa do direito de propriedade e de um ambiente que favoreça o investimento privado, muito mais que a uma forma de governo em particular. Assim, em relação à questão da educação, “as políticas defendidas pelo Banco trazem um maior envolvimento do setor privado na provisão de serviços educacionais e a ‘minimização’ da burocracia no setor”.

Ainda para Borges (2003, p.133), o estímulo ao setor privado, oculto sob a retórica da “libertação da sociedade civil”, visa reproduzir, nos países do Terceiro Mundo, as mesmas bases culturais do capitalismo ocidental desenvolvido, criando, “assim, uma ‘nova’ sociedade civil, caracterizada pelo individualismo possessivo de velhas e novas teorias liberais, objetivando acabar com o paternalismo e o populismo estatais”.

Segundo Marginson e Mollis (2001) e Mollis (2007), nos últimos 17 anos ocorreram significativas mudanças nas políticas de educação superior de vários países da América Latina, como Argentina, Brasil, Chile, México e Bolívia, e de ex-repúblicas soviéticas, casos de Mongólia e Bulgária, marcadas, sobretudo, pela criação de uma “*agenda internacional de la modernización de los sistemas educativos superiores*”, estimulada por instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Nesse sentido, o documento “Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira” foi apresentado pelo Deputado Federal Ivan Valente, do Partido dos Trabalhadores (PT) de São Paulo, partido de oposição ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Concomitante-

mente à sua tramitação na Câmara, um projeto elaborado pelo Executivo tramitava junto à primeira proposta, na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. A Comissão teve como relator o Deputado Nelson Marchezán, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) do Rio Grande do Sul.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública começou a articular estratégias de atuação junto ao bloco de oposição política ao governo Fernando Henrique, visando garantir a participação da sociedade através da realização de audiências públicas. Dezesesseis dessas audiências, realizadas entre dezembro de 1998 e agosto de 1999, debateram a questão do Plano. A última delas foi realizada com o então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza e foi marcada pela falta de quórum na Câmara. O projeto da sociedade civil foi descartado e os deputados progressistas tentaram alterar o teor do texto através de emendas. Foram apresentadas 160 emendas, que acabaram por não modificar drasticamente a estrutura-base proposta pelo executivo, apesar de vários deputados terem tentado alterá-la.

O PNE foi finalmente aprovado e em nove de janeiro recebeu sanção presidencial, contendo nove vetos à proposta inicial.

Segundo Hermida (2006, p. 251),

(...) na lógica do governo, os artigos vetados “feriam” a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de não serem compatíveis com o Plano Plurianual vigente. Na tentativa de combate aos vetos, a sociedade civil se articula através da Campanha Nacional do Direito à

Educação, que teve como articulador o senador José Dutra (PT/SP).

Em 20 de junho de 2001 ocorreu uma audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados para debater os vetos ao projeto, os quais estavam apoiados pela Comissão. Alguns grupos, como o Congresso de Leitura do Brasil, o Movimento Interfóruns de Educação do Brasil e o Fórum em Defesa da Educação Infantil de Pernambuco, tentaram derrubar os vetos, enviando moções ao Ministro e uma carta contendo 50 assinaturas de entidades ligadas à educação.

Todo o processo de discussão, tramitação e de aprovação do PNE no Congresso Nacional confirma a mudança nas estratégias de ação do Estado para a aprovação das políticas educacionais a partir de 1995. Com isso, o Poder Executivo interferiu no processo legislativo, obstruindo a tramitação dos projetos contrários aos seus interesses político-institucionais (HERMIDA, 2006).

O autor advoga que essa estratégia passou a ser presente no parlamento brasileiro a partir do governo Collor e se tornou sistemática nos dois governos de Fernando Henrique. Ainda, ele ilustra sua afirmação recorrendo ao caso da LDB inédito na história da educação no Brasil: a LDB começou a ser regulamentada mesmo antes de ser aprovada pelo Congresso Nacional, em dezembro de 1996.

Entre as principais deliberações do documento, estava a ampliação do acesso à educação superior, por isso traçaram-se como meta triplicar as matrículas da população dos jovens de 18 a 24 anos em IES. Em 2001, pouco menos

de 10% dessa faixa etária estava na educação superior e a meta do PNE era elevar até 2010 este índice para 30% da população pertencente a mesma faixa etária.

Com a aprovação e implementação do Plano, houve a redefinição dos sistemas educacionais pautadas nas determinações do Banco Mundial que, para Leher (1999), é o MEC dos países periféricos. Convém destacar que o partido do então presidente, o PT, defendia a discussão a respeito do PNE e apoiava as entidades supracitadas.

1.1.3 Decretos nº 1.917/1996 e 5.622/2005 - EaD

Outro marco legal importante para a educação superior brasileira foi a regulamentação da Educação à Distância (EaD), por meio do Decreto nº 1.917, promulgado em 27 de maio de 1996. Nesse mesmo ano, houve a abertura do canal TV Escola e a apresentação do documento “Programa Informática na Educação” na III Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Educação (Consed). Poucos meses depois, já em 1997, houve o lançamento do Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), que objetivava a instalação de laboratórios de informática em escolas públicas de ensino básico das zonas rurais e urbana.

A instauração da LDB representou um processo de reconhecimento dessa modalidade de ensino no Brasil. Os artigos 80 e 87 referem-se à Educação a Distância:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação à distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

- I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;
- II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;
- III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (BRASIL, 1996).

O artigo 87, parágrafo segundo, afirma que cabe ao poder público (União, estados e municípios) “prover cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados”. O parágrafo terceiro também traz como obrigação do poder público “realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício,

utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância” (BRASIL, 1996).

A partir de então, e paralelamente ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação características do período, Dourado (2008, p. 900) observa que a EaD “a partir da segunda metade da década de 1990, passou a ocupar espaço de referência para as políticas de expansão e, particularmente, para a formação de professores”.

Giolo (2010, p. 1274) concorda com a afirmação e diz que “havia um exército de professores sem formação adequada, especialmente os que atuavam em lugares tradicionalmente esquecidos pelas políticas públicas e pelo desenvolvimento econômico”. A questão era como formar rápida e massivamente tantos professores e a Educação a Distância mostrou-se como alternativa que atendia aos requisitos. A determinação da LDB de que as aulas da educação básica deveriam ser ministradas por professores graduados, e o Fundef, destinando mais recursos para qualificação docente, foram fatores fundamentais para que as IES públicas passassem a trabalhar com essa nova modalidade.

A partir de 2002, tem-se o registro das primeiras matrículas em cursos superiores na modalidade EaD, estando 34.322 alunos matriculados em IES públicas e apenas 6.392 em IES privadas. Ao longo dos anos, a oferta e as matrículas cresceram, modificando o panorama, como mostra a tabela 6:

Tabela 06 — Evolução das matrículas EaD.

ANO	PÚBLICA	PRIVADA
2002	34.322	6.392
2003	39.804	10.107
2004	35.989	23.622
2005	54.151	60.127
2006	42.061	165.145
2007	94.209	275.557
2008	278.988	448.973
2009	172.696	665.429
2010	182.602	748.577

Fonte: Censo da Educação Superior MEC/INEP (2010).

Conforme a tabela acima, de 2002 a 2011 houve um aumento de 2.339% no número de alunos matriculados. De 2007 para 2008 ocorreu um crescimento nas matrículas do setor público, mas em 2009 esse número decresceu, voltando à curva de crescimento anterior. A partir de 2005, as matrículas no setor privado ultrapassaram o setor público e, com isso, observou-se um crescimento mais constante.

Em dezembro de 2005, com o Decreto nº 5.622, a EaD passou a ter uma regulação mais intensa. O decreto, que em seguida sofreu alterações com a promulgação do Decreto nº 6.303/2007, regulamenta o art. 80 da LDB, trazendo definições a respeito da gestão e avaliação dos cursos. Em 2008, com a aplicação das novas resoluções, foram instaurados diversos processos de supervisão sobre as IES que ofertavam cursos na modalidade EaD, devido a relevantes desconformidades em relação à nova legisla-

ção. Somente entre 2008 e 2010, 40 IES (entre públicas e privadas) passaram por processo de supervisão.

Outro grande marco para a Educação a Distância no Brasil foi a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio do Decreto nº 5.800, de 2006. O sistema UAB é constituído por parcerias entre universidades públicas e demais organizações interessadas. É importante ressaltar que não se trata de uma universidade física convencional, mas de um consórcio de instituições públicas de ensino superior. Da mesma forma, não se pode considerar uma nova IES, uma vez que se trata de uma instituição virtual. Sendo assim, a UAB consiste em uma rede nacional experimental “voltada para a pesquisa e para a educação superior, formada pelo conjunto de IES públicas em articulação e integração com o conjunto de polos municipais de apoio presencial” (SANTOS, 2011, p. 2).

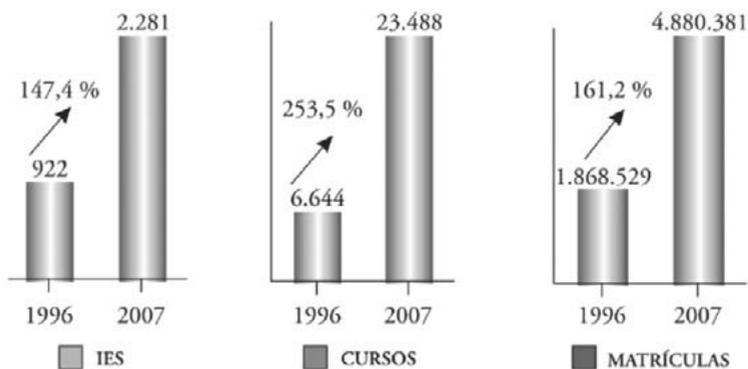
Mais do que expansão, a modalidade atendia à necessidade governamental por ampliar o acesso, pois possibilitava maior democratização e interiorização da educação superior. Preti (2005, p. 32) assegura que a EaD “é tida como uma alternativa viável à democratização das oportunidades educacionais no país, compreendendo a democratização como acesso, permanência e qualidade de ensino”.

Santos (2011) reforça que a possibilidade de interiorizar o ensino público é uma das facetas mais destacadas da UAB e principalmente dentre seus objetivos estão o aumento na oferta de cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada para professores da educação básica, além de cursos para a formação de corpo técnico-administrativo que atuem nas escolas.

É fato que a EaD ajudaria o país a reduzir a democratização. Mas, assim como ocorre no ensino presencial, foram as instituições privadas que predominaram nessa nova modalidade. Ao discutir a expansão do ensino superior brasileiro, Giolo (2010) afirma que por mais tenha havido uma supervalorização da demanda por educação superior, o crescimento se deu muito mais pela grande oferta que por demanda.

Nessa perspectiva, a figura abaixo apresenta essa discrepância entre oferta e demanda de vagas no ensino superior brasileiro.

Figura 02: Evolução do número de IES, cursos e matrículas na educação superior brasileira, com respectivos percentuais de crescimento de 1996 e 2007.



Fonte: MEC/INEP (Censo da Educação Superior Brasileira, 2008).

Os dados acima mostram que entre 1996 e 2007 houve um aumento de 147,4% no número de instituições e de 161,2% de matrículas. Entretanto, o número de cursos foi de 253,5%, o que evidencia o alto percentual de vagas

ociosas. Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2008, a ociosidade no setor privado chegou a 52% das vagas dos cursos presenciais (MEC/INEP, 2008).

Esse cenário acirrou a concorrência entre as IES privadas e forçou a busca por novas alternativas, o que se traduziu em flexibilização do currículo: novos cursos, mais enxutos e com menor duração, mais baratos “e alinhados com as demandas imediatas e locais da clientela (os tecnológicos, especialmente), foram criados; e novas modalidades começaram a ser experimentadas (a EaD, sobretudo)” (GIOLO, 2010, p. 1.272-1.273).

Inicialmente, a oferta de cursos EaD das IES privadas também era focada na formação de professores, com destaque para Pedagogia e Normal Superior. Entretanto, ao se observar o desenvolvimento das matrículas na modalidade à distância de 2007 a 2011, percebe-se que a área de educação, em que estão os cursos voltados à formação de professores, vem diminuindo sua participação no total dos alunos matriculados. A área de Administração/Gestão, em que o setor privado tem historicamente grande participação no total das matrículas, vem crescendo, como mostra a tabela 07.

Tabela 07: Matrículas em cursos de graduação na modalidade EaD por áreas do conhecimento 2007-2011.

ÁREAS	2007	%	2011	%
Educação	215.703	58,3	428.277	43,1
Administração/Gestão	100.879	27,2	355.091	35,7
Serviço social	31.115	8,4	80.650	8,1

ÁREAS	2007	%	2011	%
Ciências contábeis	12.165	3,2	49.298	4,9
Outros	10.723	2,9	81.462	8,2
Total	369.766	100	992.927	100

Fonte: Censo da Educação Superior MEC/INEP (2007, 2011).

A tabela acima ilustra o rápido crescimento da EaD no Brasil, atingindo em 2011 quase 50% do número de alunos no ensino presencial: foram 2.110.223 matrículas no ensino presencial e 992.927 na educação a distância.

A respeito do crescimento da participação das IES privadas na EaD, Giolo (2008, p. 1278) reforça que o setor privado sempre foi atuante na consolidação de seus interesses e cita algumas ações políticas. Para o autor,

enquanto o poder público formulava propostas para titular docentes (...) e auxiliar, à distância, os professores que atuavam presencialmente, envolvidos em toda a sorte de dificuldades, a iniciativa privada foi montando suas trincheiras de disputa política.

Ainda, o autor cita a criação da Associação Brasileira de Educação a Distância, a qual foi concebida como “sociedade científica, sem fins lucrativos, que tem como finalidades promover o estudo, a pesquisa, o desenvolvimento, a promoção e a divulgação da Educação a Distância”, mas que sempre teve atuação eminentemente política.

A Assembleia Geral da Entidade, realizada em 1996, lançou o documento “I Epístola de São Paulo sobre Edu-

cação a Distância”, em que são feitas críticas à legislação brasileira que dificultariam o desenvolvimento da EaD no país. A recomendação 3 do documento fala sobre a:

(...) necessidade de se criar uma boa articulação, junto às autoridades educacionais, com vistas a: a) eliminar as restrições hoje existentes em relação à educação a distância, que deve receber o mesmo tratamento dispensado ao ensino presencial; b) desenvolver programas de educação a distância em nível regional e nacional sem a obrigatoriedade de prévia autorização dos sistemas de ensino dos estados; c) assessorar o Congresso Nacional, os conselhos estaduais de Educação e o CONSED – Conselho de Secretários Estaduais de Educação, na tarefa de regulamentar a educação a distância. (ABED, 1996).

Na Assembleia Geral de 2001, os associados requereram “um acompanhamento maior pela ABED do aspecto legal e dos posicionamentos de autoridades públicas sobre a questão educação a distância”. Além disso, solicitaram um posicionamento mais firme da instituição a respeito das “questões legais que estão sendo encaminhadas pelos órgãos públicos e que determinam o rumo das políticas educacionais do país relacionadas à educação a distância”, devendo a ABED adotar “ações políticas e, se necessário, ações jurídicas frente a questões controversas relacionadas a EaD” (ABED, 2008, p. 13). Nesse sentido, duas questões são plausíveis: que questões controversas

seriam essas? A exigência dos órgãos fiscalizadores exigirem das IES o mínimo de condições para prestar um ensino com um mínimo de qualidade?

A dúvida em relação a essas questões é dissipada quando do lançamento do livro *Educação a distância: o estado da arte*, publicado em 2009 pela ABED. O artigo de Kipnis (2009, p. 212), um dos que compõem a obra, afirma que:

Especificamente para o Brasil, com tradição europeia na educação superior e colonização patrimonialista portuguesa, a tendência para centralização do controle e a necessidade do estabelecimento de uma legislação detalhista a ser seguida impõe uma “camisa de força”, principalmente às iniciativas inovadoras. No caso da EaD, apesar dos avanços conquistados.

Giolo (2010) identifica outra coalizão que trabalha para defender os interesses da EaD. Trata-se da Frente Parlamentar de Apoio à Educação a Distância, criada em setembro de 1999. Formada por 62 deputados e dois senadores de 13 partidos, a entidade apresenta como principais objetivos:

(...) acompanhar a política oficial de educação nacional relacionada com a Educação a Distância, manifestando se quanto aos aspectos mais importantes de sua aplicabilidade, (...) procurar, de modo contínuo, o aperfeiçoamento da legislação referente à Educação a Distância, influenciando no processo legislativo a partir

das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional [e] (...) apoiar as instituições interessadas na aplicação da Educação a Distância, junto a todos os Poderes, inclusive em questões orçamentárias nos casos das entidades públicas. (GIOLO, 2010, p. 1271)

Percebe-se um claro alinhamento entre o discurso da ABED e da Frente Parlamentar: máxima flexibilização no funcionamento dos cursos e diminuição da regulamentação, o que evidentemente causa um impacto na qualidade dos cursos.

Assim como na educação presencial, a modalidade EaD tem no tema qualidade de ensino um dos seus principais desafios. O Decreto nº 5.622/2005 define os principais aspectos da política de garantia de qualidade na educação a distância, dos quais destacam-se: a) o estabelecimento de preponderância da avaliação presencial dos estudantes em relação às avaliações feitas à distância; b) maior explicitação de critérios para o credenciamento no documento do Plano de Desenvolvimento Institucional, principalmente em relação aos polos descentralizados de atendimento ao estudante; e c) a criação de mecanismos para coibir abusos, como a oferta desmesurada do número de vagas na educação superior, desvinculada da previsão de condições adequadas. Para Pretto e Picanco (2005, p. 46), a adoção dessa nova modalidade de ensino, tratada como solução inovadora, “apenas amplia a capacidade de atendimento à grande maioria dos alunos adultos e trabalhadores, mas está descomprometida da oferta de um ensino de qualidade, quando não altera as precárias condições que atingem o ensino superior”.

Portanto, a utilização da EaD como um meio de massificar a educação superior, assim como no ensino presencial, acabou tendo o protagonismo do setor privado. Leal e Sécca (2008, p. 145) explicam que a corrida das IES privadas rumo à EaD causou redução de custos e aumento de capilaridade para as IES, uma vez que maximizou o número de alunos devido à possibilidade de captar estudantes de outras regiões, bem como aumentou o número de alunos por professor e diminuiu a necessidade de ocupação de salas de aula. Para os autores, “as IES que não oferecerem EAD, estarão fora de um mercado que é novo e cresce rapidamente”.

1.1.4 Lei 11.079/2004: as parcerias público-privadas (PPPs)

Outro elemento importante na consolidação de um contexto que possibilitou a formulação do Prouni foi a aprovação do Projeto de Lei nº 2.546/2003, que regulamenta as PPPs. O projeto tramitou por mais de um ano no Congresso Nacional e foi transformado, em dezembro de 2004, na Lei nº 11.079. No campo da educação, o Prouni acabou consolidando-se como o modelo ideal de tais parcerias (GUERRA, 2009).

Essa Lei aclara a existência de quatro diferentes formas de delegação da prestação de serviços públicos a empresas ou particulares: a “concessão de serviço público”; a “concessão de serviço público precedida de obra pública”, a “permissão de serviço público”; e a “parceria público-privada”.

Ainda a respeito da Lei, convém destacar que quem

elaborou a minuta do Projeto de Lei nº 2.546/2003 foi o então assessor especial do Ministério do Planejamento Fernando Haddad, que chegou a representar o Ministério em audiências públicas. Em entrevista concedida para o site do Ministério do Planejamento, em 29 de setembro de 2003, Haddad considerou que o novo modelo “que difere dos fortes investimentos públicos dos anos 80 e da privatização dos anos 90, cria uma nova cultura, que vai educar tanto o setor público quanto o privado” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003).

O alinhamento brasileiro em relação aos organismos internacionais exigiu que uma série de investimentos fosse deixada de lado em prol de superávits primários. Assim, as PPPs aparecem como possibilidade de oferecer os serviços básicos a um custo inicialmente menor. As parcerias aparecem, inclusive, em um documento oficial do Banco Mundial, o Documento de Assistência ao Brasil 2004/2007, em que reformas são defendidas pelo Banco no Primeiro Empréstimo Programático para o Crescimento Equitativo e Sustentável. De maneira emblemática, o Plano Plurianual do Brasil, para o mesmo período (2004-2007), insere as parcerias público-privadas, prevendo recursos para as mesmas (WORLD BANK, 2005; ALMEIDA, 2006).

É importante ressaltar que a Lei tratada neste tópico não se refere apenas à educação, básica ou superior, mas à concessão de serviços de interesse público a quaisquer empresas privadas que prestem serviços de saúde e de infraestrutura (água, energia, estradas, portos e aeroportos, saneamento básicos, etc.). Segundo a lei, essa concessão “se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos

fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas (...)", e nessa categoria se enquadram as universidades públicas, visto que são autarquias ou fundações públicas.

Na prática, o Prouni se mostra como um programa que reflete a lógica de atuação do governo brasileiro em relação à educação superior, colocando as PPPs como elemento central da política de educação superior nacional, eliminando ou minimizando, consideravelmente, os limites entre público e privado.

O Decreto nº 5.025, de setembro de 2004, também no bojo da criação do Prouni, trata de regulamentar a relação das Ifes com as fundações de apoio à pesquisa. Seu artigo 1º determina que:

as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão celebrar com as fundações de apoio contratos ou convênios, mediante os quais essas últimas prestarão às primeiras apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, por prazo determinado. (grifo do autor)

Ao tratar de "apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico", o decreto se refere a programas, ações, projetos e atividades, inclusive àqueles de natureza infraestrutural que possibilitem a melhoria das condições das Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) para que atinjam sua missão institucional.

As fundações de apoio acabam tornando-se uma fonte

alternativa de recursos para as Ifes, já que nas pesquisas desenvolvidas, inclusive para empresas privadas, parte do dinheiro é transferido para as universidades. Como afirma Almeida (2006, p. 104), para realizar seus projetos, “as fundações usam toda a infraestrutura da universidade e o próprio nome da instituição para fins particulares. O maior exemplo disso são os cursos pagos de curta duração, oferecidos por estas instituições”.

Assim, o Prouni e o Decreto nº 5.025/2004 evidenciam os rumos principais do primeiro mandato do governo Lula: fazer com que as Ifes consigam financiamento junto ao setor privado e beneficiar o setor privado de educação superior, sobretudo as instituições com fins lucrativos com isenções e garantia de preenchimento de vagas. Ao mesmo tempo, o segundo mandato marcou a abertura de algumas universidades federais e o início do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Para Silva Jr. e Sguissardi (2000a, p. 333-334), o Prouni, com a troca de vagas em IES privadas por isenção fiscal, “constituiu-se em mecanismo que se aproxima da lógica das PPPs na educação superior”, uma vez que “a própria Lei de PPPs, em seu artigo 3º (BRASIL, 2004e) dispõe que a delegação total ou parcial da prestação ou exploração de serviço público passe a se constituir em objeto dessas parcerias” e conclui afirmando a Lei das 11.079/2004, mais conhecida como Lei das PPPs, “ao se reportar ao conjunto dos serviços públicos, entende-se que este dispositivo legaliza inclusive a presença da iniciativa privada na execução das políticas públicas na área educacional”.

1.1.5 Lei Federal nº 10.973/2004 - Lei de Inovação Tecnológica

Ainda no esteio das políticas apresentadas acima, a Lei Federal 10.973 de 2004 teve papel importante no processo de formulação do Prouni. Segundo o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento - Pnud (2003), o incremento de pesquisas científicas e tecnológicas é uma iniciativa fundamental para o fomento do desenvolvimento econômico. Entretanto, o incremento da ciência e da tecnologia não é um processo espontâneo, razão pela qual os países formulam políticas públicas a fim de criar sistemas nacionais de inovação, definidos por Nelson (1993) como uma rede de instituições públicas e privadas, como universidades, escolas técnicas, institutos de pesquisa, agências de fomento, empresas de consultoria, indústrias e agências reguladoras, para promover a pesquisa com o intuito de gerar, importar, modificar, adaptar e difundir inovações.

Dentro desse contexto, é importante compreender como as mudanças estruturais, institucionais e sociais favorecem a pesquisa e o desenvolvimento, que acabam diferenciando a disseminação da ciência e tecnologia (C&T) em alguns países mais do que em outros (LASTRES, 1995).

Matias Pereira e Kruglianskas (2005) citam alguns exemplos de países referência no desenvolvimento de ciência e tecnologia. A Coreia do Sul é um dos casos emblemáticos do aumento de competitividade internacional por meio da inovação, ciência e tecnologia. Esse país instituiu a Lei da Promoção de C&T em 1967, o que acelerou o processo de consolidação do desenvolvimento tecnológico e permitiu o estabelecimento de sua infraestrutura de

C&T. Após o grande incremento industrial, nos anos 70, o modelo de desenvolvimento econômico pautava-se em mão de obra especializada, com baixos salários e com proteção à indústria nacional. Com a globalização e a abertura dos mercados internacionais, o país perdeu seu diferencial competitivo e se voltou para uma economia baseada em conhecimento através do investimento em C&T. Atualmente, a Coreia do Sul investe cerca de 2,5% do PIB em pesquisa e desenvolvimento. O caminho adotado pelo governo para o desenvolvimento econômico consistiu no tripé indústria-educação-conhecimento, através da formatação de um aparato institucional e legal.

Nos Estados Unidos, o apoio ao desenvolvimento da pesquisa e desenvolvimento deu-se por meio de mecanismos que objetivaram incrementar a cooperação entre empresas, universidade e laboratórios federais, ainda nos anos 60. O *Stevenson-Wylder Technology Innovation Act*, lei aprovada em 1980, foi um importante marco no desenvolvimento da ciência e tecnologia, bem como a aprovação do *Bayh-Dole Act*, lei que versa sobre a propriedade intelectual, permitindo que universidades e institutos de pesquisa possam reter a propriedade de patentes desenvolvidas por meio de pesquisas subsidiadas com recursos públicos, possibilitando às instituições beneficiárias desses recursos a transferência de tecnologia para terceiros. Tal legislação propiciou um forte aumento no número de patentes registradas no país. Além dela, o governo norte-americano também mantém um programa de financiamento a fundo perdido direcionado para o desenvolvimento tecnológico de micro e pequenos empresários, o *Small Business Innovative Research* (SBIR).

O Brasil, assim como ocorre com outros países em desenvolvimento, como Argentina, México, Índia e China, ainda possui sistemas incompletos, com infraestrutura tecnológica reduzida e, mesmo possuindo sistemas de C&T, não conseguem transformá-los em sistemas de inovação efetivos (PATEL, PAVITT, 1994).

Fujino e Stal (2005, p. 11) afirmam que “as universidades brasileiras não têm tradição no relacionamento com empresas e não se preocupam em transferir os resultados das pesquisas para o setor privado, de forma a contribuir para a produção de inovações”. No Brasil, “a Lei de Inovação precisa contar com o interesse dos pesquisadores acadêmicos e com o comprometimento das universidades com a inovação”.

Como forma de minimizar os problemas citados por Fujino e Stal (2005), em 2 de dezembro de 2004 foi promulgada a Lei da Inovação Tecnológica brasileira (LIT — Lei Federal nº 10.973), regulamentada pelo Decreto nº 5.563, de 13 de outubro de 2005. Essa lei aumentou as possibilidades de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), uma vez que viabilizou legalmente o apoio do governo federal e de suas agências de fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento das empresas, pela concessão de recursos (financeiros, materiais, humanos ou de infraestrutura).

A LIT é um dos principais pontos de referência da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) anunciado pelo governo federal em março de 2004. Para tanto, destina um percentual mínimo do FNDCT exclusivamente para a inovação, além de subvenção econômica

às empresas e aumento da interação dessas com universidades, empresas e centros de pesquisa:

através da autorização para que as instituições científicas e tecnológicas (ICT) possam compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações, mediante remuneração e por prazo determinado. Muitas universidades criaram mecanismos para receber recursos do setor privado para financiar pesquisas, mas sem regras precisas. Com a nova lei, espera-se que haja maior transparência nesses contatos. (FUJINO; STAL, 2005, p. 13).

A LIT também instituiu a concessão de recursos financeiros por meio de subvenção econômica, financiamento ou participação societária. Antes da lei, não havia a possibilidade de concessão de recursos do FNDCT às empresas privadas, que só poderiam ter acesso a eles enquanto parceiras das ICTs em projetos de cooperação na área de pesquisa e do desenvolvimento.

Houve, ainda, um aumento nas possibilidades para aplicação de recursos dirigidos para atividades de ciência, tecnologia e inovação em estados que criassem leis próprias para essas atividades, de acordo com a lei federal. Somente de 2005 a 2010, Amazonas (2006), Mato Grosso (2008), Santa Catarina (2008), Minas Gerais (2008), São Paulo (2008), Ceará (2008), Pernambuco (2008), Bahia (2008), Rio de Janeiro (2008), Rio Grande do Sul (2009), Alagoas (2009), Sergipe (2009) e Espírito Santo (2009) instituíram leis estaduais de inovação (BOTELHO; ALMEIDA, 2012).

Para Matias Pereira e Kruglianskas (2005), a LIT reitera a universidade como entidade fundamental na geração de conhecimento e formação de pessoas, bem como afirma que a inovação tecnológica ocorre nas empresas, sendo fundamental para reduzir a dependência tecnológica do país, já que promove maior ligação entre essas instituições (universidades e empresas).

Segundo o próprio Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (2002), o Brasil historicamente padeceu de uma forte desvinculação entre a política de ciência e tecnologia e as políticas econômica e industrial. Matias Pereira e Kruglianskas (2005) concordam, afirmando que o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil para C&T, nas últimas décadas, não forneceu subsídios para que as empresas investissem em inovação tecnológica, pesquisa e desenvolvimento. Para os autores, isso se torna perceptível ao analisarem a produção científica das Ifes, documento referência na cultura brasileira, uma vez que produz no país o que chamam de “ciência de fronteira”.

A LIT foi estruturada de forma a possibilitar três objetivos básicos. O primeiro é criar um ambiente propício às parcerias estratégicas entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas, através de diversos mecanismos de apoio e estímulo à constituição de parcerias e alianças estratégicas e ao desenvolvimento de projetos cooperativos entre universidades, institutos tecnológicos e empresas nacionais, como estruturação de redes e projetos internacionais de pesquisa tecnológica; ações de empreendedorismo tecnológico; e criação de incubadoras e parques tecnológicos. São também criadas facilidades para que as

Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT) possam compartilhar, mediante remuneração, seus laboratórios, instalações, infraestrutura e recursos humanos com empresas (inclusive Micro e Pequenas Empresas) e organizações privadas sem fins lucrativos, seja para atividades de incubação, seja para atividades de pesquisa, conforme a situação especificada na lei (MCTI, 2005).

O segundo objetivo é estimular a participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação, facultando às ICTs a possibilidade de firmar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento de patentes de sua propriedade, bem como prestar serviços de consultoria especializada em atividades desenvolvidas no âmbito do setor produtivo e estimular a participação de seus recursos humanos em projetos que tenham como principal escopo a inovação. De acordo com a lei, cada ICT deve constituir um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) próprio ou em associação com outras Instituições.

Os pesquisadores também são estimulados, uma vez que há a possibilidade de “beneficiar-se do resultado financeiro dos serviços prestados, independentemente da remuneração percebida em face do vínculo com a instituição”. A lei também faculta “os servidores públicos das ICT a receberem, como estímulo à inovação, bolsa diretamente de instituição de apoio ou de agência de fomento envolvida nas atividades empreendidas em parceria com sua instituição”. Por fim, o pesquisador “enquanto criador ou inventor, o pesquisador poderá fazer jus a uma parcela dos ganhos pecuniários auferidos por sua ICT, quando da exploração comercial de sua criação” (MCTI, 2005, p. 2).

O terceiro objetivo é incentivar a inovação na empresa, por intermédio da concessão por parte da União, das ICTs e das agências de fomento, de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura, para atender às empresas nacionais envolvidas em atividades de pesquisa e desenvolvimento. Mediante contratos ou convênios específicos, tais recursos serão ajustados entre as partes, considerando ainda as prioridades da política industrial e tecnológica nacional.

A LIT proporcionou um marco importante no desenvolvimento da produção do conhecimento do país, pois auxiliou a transferência do conhecimento gerado no ambiente acadêmico para a sua apropriação do setor produtivo, estimulando a geração de inovação e contribuindo para o desenvolvimento industrial do país (BRASIL, 2005).

No contexto do Prouni, a LIT contribuiu para o estabelecimento de uma visão de associação pragmática da educação superior com as empresas, colaborando para que o saber acadêmico, a ciência e a educação, em geral, adquiram “a condição de mercadorias típicas do atual modelo de acumulação capitalista, deixando de serem considerados bens coletivos e direito fundamental da cidadania, garantida pelo Estado” (OLIVEIRA *et al*, 2005).

Ao apresentar a relação do LIT com o Prouni, Silva Jr. e Sguissardi (2000a) apontam essas duas políticas públicas como “as bases da neoprofissionalização da universidade e de seu respectivo empresariamento”, além de atender às reivindicações de gestores do setor privado de educação superior que defendem a manutenção de pesquisas ‘de ponta’ no setor público, “à custa do Estado, e o ensino

predominantemente no setor privado, assim como os programas de extensão – nas esferas econômicas, sociais e culturais – que associariam esse setor ao Estado, mediante convênios” (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2000b).

2

ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI

2.1 ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA

O Programa Universidade para Todos – Prouni – foi criado com o objetivo de garantir acesso ao ensino superior de alunos oriundos da rede pública de ensino, ofertando bolsas de estudo parciais e integrais em instituições de ensino superior privado. Os estudantes que podem concorrer às bolsas do Programa devem atender aos seguintes requisitos:

- ter cursado todo o ensino médio em escolas da rede pública ou em instituições privadas, desde que com bolsa integral;
- ser estudante portador de deficiência, nos termos da lei;
- ser professor da rede pública de ensino, para postular a vaga dos cursos de licenciatura, normal

superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente dos padrões de renda fixados para os demais estudantes.

Segundo dados do MEC (2013), o Prouni oferece também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, o convênio de estágio MEC/CAIXA e o Fies, que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa.

A nota no Exame Nacional do Exame Médio (ENEM) é critério classificatório na distribuição das bolsas. O estudante deve ter obtido ao menos 45 pontos (média aritmética entre as provas de redação e conhecimentos gerais) no exame e a sua pontuação dá o direito de escolha dentre as cinco instituições pré-escolhidas no momento da inscrição, a qual é feita pela internet ou por um número de telefone gratuito. Já as instituições participantes do Prouni devem disponibilizar acesso à internet para os candidatos (MEC, 2013).

Os critérios de seleção das instituições participantes do Prouni encontram-se na Portaria nº 478, de 15 de abril de 2008. Para aderirem ao programa, as instituições devem solicitar junto ao MEC a participação no convênio e exige-se delas que os cursos oferecidos não tenham sido reprovados no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Tal medida foi determinada pela Lei nº 11.509, de 20 de julho de 2007, para evitar distorções, como as que

ocorreram em 2006. Segundo o jornal O Globo, de 8 de janeiro de 2006, das 91.100 vagas oferecidas pelo Prouni, cerca de 1.100 eram em cursos superiores reprovados em sistemas de avaliações do MEC, tanto pelo Provão (87 deles) quanto pelo Enade (oito cursos). As instituições que já participam do Programa devem enviar semestralmente ao MEC as informações relacionadas ao desempenho dos alunos bolsistas, bem como atualizar seu cadastro junto ao Ministério.

O Programa oferta bolsas de estudo integrais e parciais. As bolsas integrais são destinadas aos brasileiros não portadores de diploma superior que se enquadrem na faixa de renda familiar de até um salário mínimo e meio, *per capita*. Já as bolsas parciais são correspondentes a 25% ou 50% do valor da mensalidade, levando em consideração todos os descontos oferecidos pela instituição, e podem ser preenchidas por brasileiros não portadores de diploma superior cuja renda familiar seja de até três salários mínimos, *per capita*. A questão da faixa de renda é uma das mais discutidas pelos especialistas em educação, como Sampaio (2000), Carvalho (2006) e Santos (2011), visto que somente conceder bolsas de estudo pode não ser suficiente para que um aluno consiga manter-se no ensino superior.

Os bolsistas contemplados com descontos de 50% podem requerer o auxílio do Fies e, com isso, pagar 25% do valor da mensalidade durante o curso e os demais 25% após a formatura, em período igual ao do curso.

Outra questão bastante polêmica do Programa é a reserva de bolsas de estudo a estudantes que se declaram

pretos, pardos ou índios. A quantidade de bolsas destinadas aos autodeclarados pertencentes a essas categorias é estabelecida com base no número de cidadãos de cada grupo étnico em cada Estado, segundo o último censo do IBGE. Os candidatos cotistas devem se enquadrar nos demais critérios socioeconômicos previstos no programa.

Segundo o Decreto nº 5.496/2005, no artigo 14, as IES privadas que participam do programa devem informar ao MEC, a cada semestre, algumas informações a respeito dos bolsistas, tais como frequência, desempenho acadêmico e evasão dos bolsistas por curso e turno. Os bolsistas devem ter aproveitamento acadêmico igual ou superior a 75% das disciplinas cursadas. Mesmo que esse índice não seja atingido, o coordenador do Prouni pode autorizar, por mais uma vez, a manutenção da bolsa.

Segundo o MEC, o Prouni já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do primeiro semestre de 2013, cerca de 1 milhão de estudantes. Desde 2007, o Programa — e sua articulação com o Fies — é uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

2.2 IDENTIFICANDO ATORES, COALIZÕES E SISTEMAS DE CRENÇAS

Antes de apresentar os atores, coalizões e sistemas de crenças que atuaram no Prouni, é fundamental apresentar alguns conceitos fundamentais do Advocacy Coalition Framework (ACF), quadro de referência desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Sabatier (2007) e utilizado neste livro para auxiliar na análise desse programa. O conceito

mais fundamental do ACF é o de *coalition*: Sabatier (1998) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999) conceituam as coalizões — traduzidas para o português por alguns autores como “coalizões de defesa” ou ainda “coalizões de advocacia” — como um conjunto de atores, de instituições públicas, de qualquer nível de governo, ou privadas, que dividem o mesmo sistema de ideias (valores e pressupostos básicos, percepções sobre o problema), que atuam de forma deliberada e coordenada a fim de interferir nas regras, orçamentos e funcionamento geral das instituições governamentais, para a consecução de seus objetivos.

As coalizões se formam no campo das ideias e utilizam como um dos instrumentos de ação o conhecimento e a informação, com o intuito de interferir na percepção dos atores envolvidos. Para o ACF, o processo de formulação das políticas públicas é visto como sendo fruto da competição entre grupos de atores, chamados de coalizões, que estão envolvidos ou interessados em uma determinada questão de política pública; essas atuarão em subsistemas dessas políticas, as quais são formadas por atores individuais e coletivos, públicos e privados, envolvidos no ambiente de uma política específica.

É através da ação coordenada em coalizões que os atores buscam influenciar o processo de formulação das políticas, transformando suas crenças em ações que alterem o processo decisório das políticas para seu interesse. Como estuda mudança a longo prazo, as pesquisas que utilizam o ACF não se concentram apenas na formação das coalizões, mas em todo o processo decisório das políticas públicas e também de seus resultados (ARAÚJO, 2013).

Mas, por que referir-se ao ACF como um quadro de referência e não como uma teoria ou modelo? Segundo a tipologia de Ostrom (1999), um *framework* é um quadro referencial que se caracteriza por auxiliar na identificação dos elementos e das relações entre eles, o que deve balizar a análise de todos os arranjos institucionais. No tocante à teoria, introduz suposições e identifica os elementos de um *framework* que possuem relevância em relação ao fenômeno, além de explicar processos e prever os resultados. Já um modelo faz suposições precisas entre as variáveis relacionadas e um conjunto limitado de resultados. Os autores do ACF também compreendem-no não como uma teoria, que impõe pressupostos precisos sobre um conjunto limitado de variáveis e hipóteses, mas sim como um *framework*, que fornece as bases analíticas fundamentais para o desenvolvimento de teorias de médio alcance (JENKINS-SMITH, 1999).

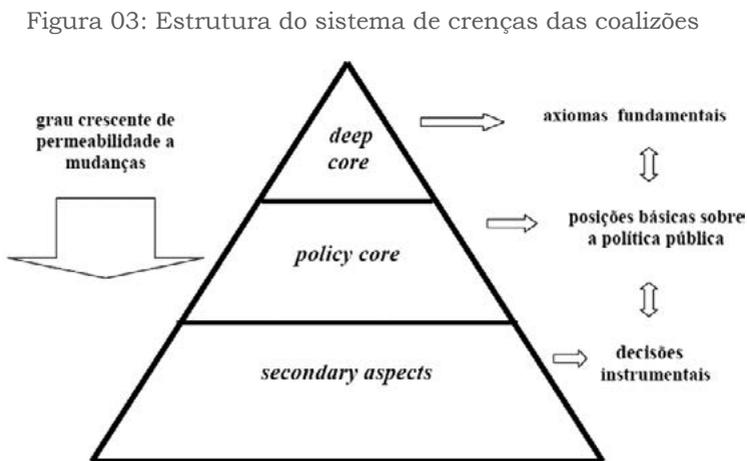
Diferentemente das abordagens pluralistas tradicionais de políticas públicas, o ACF não adota a concepção de que o processo de formulação das políticas públicas é determinado por atores racionais, que atuam individualmente ou através de “grupos de pressão”, por motivação econômica ou de outros interesses. Para o quadro de referência, as coalizões são fruto do compartilhamento de ideias, valores e compromissos ideológicos comuns (VICENTE, 2012).

Assim, o ACF não rejeita a possibilidade de os atores agirem racionalmente, mas concebe que esses formam parte de mundo complexo, de informação imperfeita e que têm capacidade cognitiva limitada. Os valores, ideias e crenças compartilhados por esses atores determinarão a sua visão de mundo e também sua atuação junto com outros atores

políticos, na tentativa de defender seus interesses e os da comunidade a que pertencem.

Em suma, os valores, ideias e crenças são elementos fundamentais para determinar coordenação e cooperação entre os atores, sendo elementos fundamentais na resolução de problemas. Entretanto, convém frisar que o ACF considera que pode haver divergências entre os atores de uma mesma coalizão, mas que elas ocorrem em questões menores, geralmente de natureza instrumental (VICENTE, 2012).

Esses valores, ideias e crenças são chamados no ACF de sistema de crenças, organizados numa estrutura hierárquica tripartite, conforme figura abaixo:



Fonte: Araújo (2007), adaptado de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 221).

De acordo com a figura 03, observa-se que no núcleo duro estão os axiomas normativos e ontológicos fundamentais. São exemplos de crenças integrantes do núcleo

duro: as concepções sobre a natureza humana e os valores fundamentais como liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde, amor, beleza e outros, além dos critérios básicos de justiça distributiva, a identidade sociocultural, a proteção ao meio-ambiente etc. (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993, p. 252). Segundo Bonafont (2004), essas crenças não estão circunscritas ao campo de *policies* a que se refere o subsistema e as mudanças nesse nível do sistema de crenças correspondem a uma conversão religiosa, tal a sua dificuldade.

No segundo nível está o núcleo político, que se relaciona com as posições mais importantes sobre a política pública e com as estratégias básicas para se atingirem os valores do núcleo duro no subsistema. Há alguns preceitos normativos essenciais do segundo nível, são eles: a orientação sobre prioridades valorativas básicas; a identificação de grupos sociais ou outras entidades, cujo bem-estar é objeto de maior consideração; e os preceitos com componente empírico substancial, como os que se referem às causas básicas do problema, à distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis de governo, às prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública, às preferências políticas de destaque (*policy core policy preferences*) (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993, p. 253). A maior parte das pesquisas acadêmicas que utiliza o ACF desenvolve sua análise a partir do mapeamento do núcleo político, assim como nessa obra.

Por fim, a figura apresenta os aspectos instrumentais (*secondary aspects*) nos quais, segundo os autores, estão

a maior parte das preferências concretas em termos da *policy* em questão. São exemplos: as preferências políticas de menor destaque; as crenças de menor amplitude referentes à seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos ou à importância relativa de fatores causais em diferentes momentos e locais; as decisões sobre alocação de recursos orçamentários; a interpretação de normas; e as informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas. As mudanças nesse nível são relativamente simples e é nele que está a maior parte do *policymaking* administrativo e mesmo legislativo (ARAÚJO, 2013).

Outro conceito fundamental do ACF é o de subsistema de políticas públicas. Por subsistema entende-se um conjunto de atores e organizações (públicas e privadas) que estão comprometidos com um determinado problema relativo a uma política pública. Dentro desse subsistema, os atores se agrupam em coalizões que compartilham um sistema de valores e crenças e adotam um nível razoavelmente articulado de atividades ao longo do tempo. Os autores deste quadro de referência recomendam utilizá-lo como referencial analítico em subsistemas maduros, que existem por 10 anos ou mais, não sendo recomendável sua aplicação aos subsistemas nascentes, ainda em desenvolvimento (SABATIER, 1988).

Ademais dos conceitos básicos acerca do Advocacy Coalition Framework, para compreender corretamente os atores, coalizões e sistemas de crenças presentes nas políticas públicas relacionadas à educação superior brasileira, é fundamental compreender que a composição

do nosso sistema de educação superior é marcada pela heterogeneidade. Segundo a Andifes, a educação superior brasileira

abriga instituições de alto nível e unidades de ensino precárias, grandes universidades e pequenos estabelecimentos isolados, instituições públicas geridas pela União, por Estados e Municípios e estabelecimentos privados, mantidos por organizações empresariais, entidades filantrópicas, confessionais e comunitárias. (ANDIFES, 2004, p. 1)

A principal razão pela qual este livro toma como hipótese a presença de apenas duas coalizões é a divisão feita pelos marcos legais majoritários da educação superior no país, a LDB/1996 (Lei 9.394/9) e os Decretos 3.860/2001 e 5.773/2006, os quais dividem as IES por critérios administrativo e acadêmico.

Pelo critério acadêmico, as IES podem ser: universidades, centros universitários, faculdades ou institutos federais, os antigos Centros Federais de Tecnologia ou Escolas Técnicas (Cefet).

Sobre cada uma dessas instituições, o MEC (*on line*) diz que as universidades são instituições que “se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”. Já os centros universitários possuem estrutura semelhante às universidades, mas não requerem necessariamente a

pesquisa institucionalizada. As faculdades são instituições que atuam em áreas específicas do saber e não têm a obrigação legal de trabalhar com pesquisa e extensão, estando focadas no ensino, além de não ter autonomia administrativa para a abertura de novos cursos e não ter como função o oferecimento de cursos de pós-graduação.

Em relação ao aspecto administrativo, elemento mais importante para a finalidade desta pesquisa, as IES podem ser públicas ou privadas. Santos (2011) destaca que a educação superior brasileira é marcada por uma oposição entre as entidades vinculadas ao setor público e representantes do setor privado, refletindo, então, o próprio caráter dual da composição do sistema. O Estado é ao mesmo tempo árbitro e arena dessa tensão para onde os atores convergem, os quais estão organizados para exercer influência no processo de formulação de políticas públicas.

As IES públicas “são criadas por projeto de lei de iniciativa do poder executivo (e aprovado pelo poder legislativo) ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público” (BRASIL, 1996), sendo subdivididas em: a) federais: mantidas e administradas pelo Governo Federal; b) estaduais: mantidas e administradas pelos governos dos estados; e c) municipais: mantidas e administradas pelo poder público municipal. Já as IES privadas são mantidas e administradas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado, tendo a necessidade de credenciamento junto ao MEC. Essas instituições dividem-se entre:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por um ou mais

peças físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996)

As instituições filantrópicas, entidades mantenedoras que não devem ter fins lucrativos, devem obter junto ao Conselho Nacional de Assistência Social um certificado de Assistência Social e devem disponibilizar serviços, de caráter complementar aos oferecidos pelo Estado, à população em geral, sem receber remuneração.

Mesmo sabendo que há diferenças entre as instituições privadas, sobretudo as com e sem fins lucrativos, a atuação em conjunto das entidades representativas no processo de formulação do Prouni permitiu o agrupamento em apenas uma coalizão, o que se comprovou pelo nível de coesão das crenças e da articulação das IES, tanto nos discursos quanto nas ações. Em relação às IES públicas, mesmo com a presença de instituições federais, estaduais e municipais, a grande maioria é universidade, o que reduz parte considerável de possíveis divergências ligadas às questões acadêmicas. Outro ponto central é que as crenças principais das IES públicas, independentemente

de diferenças regionais, acadêmicas ou administrativas, são as mesmas.

Após a identificação dos atores, do sistema de crenças e das coalizões, a seguir serão apresentadas as coalizões mapeadas pelo autor que atuaram na formulação do Prouni: a privatista e a estatista.

2.1.1 Coalizão privatista

Em sua tese de doutorado, escrita há 15 anos, Sampaio (2000, p.164) já destacava que o processo de organização da representação de interesses se manifestou muito claramente, sobretudo no começo dos anos 90 e no setor privado, como resultado do desenvolvimento da educação superior e da busca dos atores por novos interlocutores. A autora conclui afirmando que a opção pela expansão via setor privado continua inspirando o debate político-ideológico e também acadêmico, distinguindo atores e coalizões, seus interesses e formas de atuação (SAMPAIO, 2000).

Nesse contexto, alguns atores merecem destaque por sua relevância e trajetória na defesa pelo setor privado, compondo a coalizão privatista. Provavelmente, a mais atuante e representativa seja a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES). Fundada em agosto de 1982 e sediada em Brasília/DF, a Associação é uma entidade de direito privado, com personalidade jurídica própria e sem fins lucrativos, que representa as mantenedoras das instituições particulares de ensino superior, sejam essas entidades laicas ou confessionais, não importando também a natureza acadêmica dos estabelecimentos mantidos (universidades, centros universitários ou

faculdades). Na descrição presente no *site* da ABMES, ela é apresentada como uma instituição que visa o diálogo e procura evitar o confronto público versus privado, buscando uma parceira legítima com o Estado, especialmente com o MEC. A trajetória da Associação tem sido marcada pela abertura de espaços de interlocução com o propósito de representar o setor e, ao mesmo tempo, conscientizar os governantes para o necessário cumprimento do papel constitucional do Estado, que é o de promover a democratização do ensino e garantir o acesso da população à educação superior, por meio de incentivos e de programas de financiamento de alunos (ABMES, *on line*). Ao elencar as principais contribuições da Associação para a educação superior brasileira, destacam-se ações como: a) o aperfeiçoamento do processo de avaliação e regulação do ensino superior; b) a adequação de projetos de lei à realidade das instituições; c) as mudanças no modelo de EaD; d) a reformulação de programas de apoio e financiamento a alunos e instituições; e e) aperfeiçoamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Prouni, dentre outras.

A ABMES ainda destaca sua atuação junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com o objetivo de opinar e de “adequar o Fies às demandas do setor particular de ensino superior”, através da adequação dos certificados às “datas de pagamento de tributos e a publicação do cronograma de repasses mensais. Tais medidas beneficiaram enormemente as IES que passaram a adequar os recursos do Fies às suas necessidades cotidianas” (ABMES, *on line*).

O *website* encerra a apresentação citando a principal preocupação da atual gestão da Abmes: contribuir com assessoramento e com outras ações para a sustentabilidade das pequenas e médias instituições de ensino superior, geralmente as isoladas (faculdades), que representam grande parte de seus associados. As ações devem estar baseadas, sobretudo, em ações institucionais internas, combinadas com mudanças nas normas regulatórias, programas específicos de apoio por parte da ABMES e implementação de políticas públicas envolvendo diferentes níveis de governo: municipal, estadual e federal (ABMES, *on line*).

Sampaio (2000, p.22) destaca que a Abmes, já nos anos 80 e no início da década de 90, era uma instituição de forte atuação nas principais arenas de ensino superior do País, com destaque no Conselho de Reitores de Universidades Brasileiras (Crub) e no Conselho Nacional de Educação (CNE). Segundo ela, a Associação adota “um estilo de fazer política muito próprio, o qual segue de perto as mudanças que ocorrem na moldura legal que regulamenta o sistema e, em especial, o setor privado”. Esse acompanhamento de perto também ocorre com “propostas de políticas pontuais para a área de ensino superior formuladas no âmbito de comissões no CNE, mesmo as que ainda se encontram em processo de formulação e discussão no MEC”.

Estar ligada ao processo de formulação de políticas, ser o seu canal de transmissão junto aos associados e, se possível, influir nos bastidores desse processo são as principais características da atuação oficial da ABMES (...). Nesse sentido, sem deixar de lado

suas formas tradicionais de atuação, a ABMES vem procurando inová-las, ajustando, assim, seu discurso às principais questões do debate contemporâneo sobre o ensino superior, ampliando e diversificando seus interlocutores. Isso vem ocorrendo sem perder de vista os interesses comuns aos associados que representa - o interesse das mantenedoras - e os temas pertinentes, da perspectiva dessa associação, ao sistema em seu conjunto. (SAMPAIO, 2000, p. 21-22).

Em relação à coalizão privatista, é importante frisar a importância de seu presidente, Gabriel Mario Rodrigues, fundador da Anhanguera. Fundador da Universidade Anhembí Morumbi, em 1971, Rodrigues foi presidente do Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Semesp) por 12 anos e atualmente é presidente do Conselho de Administração da Nova Kroton, maior grupo educacional do mundo, resultante da fusão de duas gigantes do setor: Kroton e Anhanguera. Rodrigues passou a ser acionista desta última enquanto ainda ocupava a presidência da Anhembí Morumbi, vendida para o grupo Laureate. Presente ativamente em todas as movimentações do setor privado de educação superior nos últimos vinte anos, Rodrigues “vai a Brasília a cada 15 dias e tem trânsito fácil no Ministério da Educação” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012).

Outro ator de grande representatividade na coalizão privatista é a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup). Fundada em julho de 1989 pelos reitores de oito IES particulares (Universidade de Mogi das Cruzes,

Universidade Santa Cecília — UNISANTA Universidade Brás Cubas; Universidade de Marília; Universidade Paulista — UNIP; Universidade Gama Filho; Universidade Camilo Castelo Branco; Universidade de Alfenas — UNIFENAS e Universidade de Guarulhos), a ANUP nasceu com o objetivo de ser “um canal de comunicação e interlocução com a sociedade brasileira e principalmente junto ao governo e ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)” e defender a autonomia das universidades e a iniciativa particular em matéria educacional (ANUP, *on line*).

É imprescindível destacar a participação da entidade em momentos importantes para a educação superior brasileira, como nas discussões da LDB de 1996. A Associação também se apresenta como uma entidade com boas relações, até com instituições como a UNE, com quem sempre teve “diálogo aberto e positivo (...), que até então orquestrava greves e manifestações contrárias do ensino privado, defesa da participação da iniciativa privada no Conselho Nacional de Educação” (ANUP, *on line*).

Os cinco princípios básicos da Anup são defender: a) a autonomia universitária prevista na Constituição e na LDB; b) o respeito à hierarquia das Leis; c) a consolidação da LDB e das Normas Complementares; d) a avaliação permanente da qualidade do Ensino, conforme preconiza a Lei 10.861 de 2004; e e) a ampliação do financiamento do ensino superior com aperfeiçoamento dos mecanismos existentes.

Outra instituição de atuação destacada nessa coalizão é o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo

(Semesp). Mesmo não sendo uma instituição de alcance nacional, como a Abmes ou a Anup, o Sindicato foi uma entidade pioneira na defesa dos interesses do setor privado de educação superior. Ele foi fundado em fevereiro de 1979, tendo realizado nesse ano o I Congresso de Ensino Superior do Brasil, fórum importante para a consolidação da entidade.

No entanto, a atuação do Sindicato estava limitada às relações de trabalho com os sindicatos profissionais, já que a legislação não permitia o seu envolvimento político. Assim, foi então criada a Associação de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Aesp), entidade focada nas questões institucionais do ensino superior que acabou servindo de modelo para a criação da Abmes que, tempos depois, originou a ANUP (SEMESP, *on line*).

O Sindicato cresceu, interiorizou-se e realizou uma série de eventos e novos serviços aos associados, como a criação, em 2002, do Centro Brasileiro de Desenvolvimento do Ensino Superior (Cebrade), “que desenvolve programas e projetos voltados para o oferecimento de soluções específicas à comunidade acadêmica, com ênfase ao amparo educativo a alunos com dificuldades financeiras” (SEMESP, *on line*).

No Prouni, o Semesp teve atuação destacada junto a Prefeitura de São Paulo no que viria a ser um dos primeiros embriões do Programa. O Semesp teve uma audiência na Prefeitura de São Paulo com o então subsecretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico para pleitear a redução do ISS de 5% para 2%, considerando que a alíquota do segmento da educação em todos os níveis era de

2%. A prefeitura decidiu encaminhar e aprovou o Projeto de Isenção parcial por troca de bolsas de estudos. Em função da operacionalização equivocada, o projeto não prosperou. O Sindicato realizou diversas reuniões com a Prefeitura com objetivo de aprimorar o programa (SEMESP, 2008). Convém frisar que o chefe de gabinete da referida secretária era Fernando Haddad, que se manteve no cargo de 2001 até o final do semestre de 2003. Já em 2004, durante o processo de formulação do Prouni, Haddad foi Secretário Executivo do MEC, assumindo o Ministério em julho de 2005.

Outra entidade representativa do setor privado com atuação destacada é a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), modalidade de IES privada mais recente dentre o critério acadêmico. Criados em 1997 no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso pelo Decreto 2.306/97, os centros universitários encontram-se no meio termo acadêmico e administrativo entre as faculdades e as universidades. A Anaceu foi criada em 6 de dezembro de 1999 por 12 Centros Universitários. Atualmente, ela representa mais de 70 Centros, entre privados, confessionais e comunitários.

Em seu *website*, a Associação lista algumas de suas conquistas, como a derrubada do famigerado Decreto 4914, que pretendia extinguir os Centros Universitários ao final de 2007 ou conseguir a devolução da autonomia dos Centros Universitários, assegurando o registro de diplomas com a edição do Decreto 5.786, além de garantir, juntamente ao texto da Reforma Universitária no Congresso, os Centros Universitários como tipologia em lei. A entidade encerra sua

apresentação destacando que “foram muitas as batalhas onde foi necessária a intervenção da Associação em defesa dos interesses de seus associados” (ANACEU, *on line*).

A Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc) também teve papel destacado na formulação do Prouni. Trata-se de uma associação civil, sem fins lucrativos, que congrega, por seus dirigentes máximos, Instituições de Ensino Superior Comunitárias Brasileiras, visando promover o desenvolvimento e a integração delas, fortalecendo a sua autonomia e buscando, permanentemente, a sua defesa, além de fomentar o relacionamento com outras entidades congêneres e representar, em juízo ou fora dele, as Instituições membros, sempre que se tratar de assuntos de interesse comum (ABRUC, *on line*).

A entidade considera IES Comunitárias universidades e Centros Universitários instituídos por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade. Para fazer parte dos quadros da associação, a mantenedora deve atender aos seguintes requisitos:

- I - estar legitimamente constituída no país, sob a forma de fundação de direito privado, de associação ou de sociedade civil;
- II - pertencer o seu patrimônio a uma comunidade, sem dependência do poder público, de famílias, empresas ou outros grupos com interesses econômicos;
- IV - não distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu pa-

patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto;
VII - ter o controle da administração da gestão financeira de todos os seus recursos através de organismos com participação da comunidade à qual está vinculada e, no caso das fundações, também através do Ministério Público;
VIII - não remunerar seus dirigentes, integrantes, membros, participantes, instituidores ou filiados, com salários, vantagens, dividendos, bonificações ou parcelas de seu patrimônio, quando no desempenho de suas funções estatutárias, nada impedindo, entretanto, que eles recebam por seu trabalho, no exercício de funções docentes ou administrativas, nas instituições mantidas;
IX - destinar, em caso de dissolução ou extinção da entidade, o patrimônio remanescente a uma entidade pública com finalidades similares;
X - ser reconhecida como entidade de Utilidade Pública Federal, Estadual ou Municipal;
XI - manter sempre presente seu objetivo social, considerada a natureza e o interesse público de suas atividades. (ABRUC, *on line*).

Diferentemente dos outros atores, a Abruc não representa instituições com fins lucrativos. Durante o processo de formulação, inclusive, a entidade discordou dos demais atores da coalizão, principalmente em relação à questão do percentual das bolsas. Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 132) trataram de possíveis divergências entre atores da mesma coalizão ao afirmar que “os atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial

em relação a questões pertinentes ao núcleo político, e menos em relação a aspectos instrumentais”.

Com o intuito de promover a interação entre os atores da coalizão, sobretudo entre mantenedoras, profissionais ligados à educação e entidades governamentais, a coalizão privatista promoveu diversos eventos, dentre os quais se destaca o VI Fórum Nacional: Ensino Superior Particular Brasileiro. O VI Fórum, que foi realizado em Brasília entre os dias 5 e 7 de outubro de 2004, justamente no período de formulação do Prouni, foi organizado pelo Semesp e teve como pauta “As Políticas Públicas para a Educação Superior e o Setor Particular: conflitos e parcerias”. Participaram do evento o secretário executivo do MEC, Fernando Haddad, os ex-ministros da Educação Paulo Renato de Souza e Jarbas Passarinho, o secretário de Educação de São Paulo, Gabriel Chalita, e o senador Jorge Bornhausen.

O Semesp emitiu um comunicado oficial em que avalia os principais pontos do evento.

Especialistas trataram de variados temas, tanto no que diz respeito ao sistema de ensino superior, como um todo, quanto aos interesses dos empreendedores privados que atuam nesse setor. Discutimos questões como a da autonomia, o corporativismo e o interesse público na formação profissional, (...) regulação do sistema do ensino superior privado e o papel da educação superior particular como fator estratégico do desenvolvimento brasileiro. (SEMESP, 2004).

O comunicado destaca o compromisso assumido pelo representante do MEC, o secretário executivo Fernando Haddad.

Na sua palestra sobre as propostas governamentais para a reforma, destacou o Secretário-Executivo do Ministério da Educação os compromissos do governo com a universidade pública (sob o ponto de vista do seu financiamento e de sua gestão), com a expansão (por via da melhoria de desempenho e da qualidade no ensino fundamental e médio), com a redução das assimetrias hoje existentes (do ponto de vista da tipologia das instituições, do seu regime fiscal e de suas prerrogativas de autonomia) e com a avaliação da qualidade do ensino como instrumento para a reformulação de políticas públicas. (SEMESP, 2004).

Outra iniciativa de fortalecer a ação conjunta dos atores da coalizão foi a criação do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. Fundado em 9 de abril de 2008, o Fórum tem como objetivo defender os interesses do ensino superior particular, formulando propostas que visem a assegurar o direito da livre iniciativa das instituições educacionais, de forma a privilegiar o desenvolvimento do setor, sempre dentro dos princípios da qualificação da oferta de seus cursos e do melhor atendimento de seus estudantes. Ainda, o Fórum é formado por cinco entidades bastante representativas no setor privado: a Abmes; a Associação Brasileira das Faculdades (Abrafi); a ANACEU; a ANUP; e o Semesp. Desde 2009, a Federação

Nacional das Escolas Particulares (Fenep) também passou a integrar o Fórum como entidade associada participante (FÓRUM, *on line*).

O Fórum constantemente promove eventos (simpósios, seminários, congressos, etc.) em que são discutidos temas relevantes para a educação superior, sobretudo para o setor privado, como expansão com qualidade, sistemas de avaliação e de regulação, financiamento estudantil, relação entre as corporações profissionais, o MEC e as instituições de ensino superior (IES) e o Plano Nacional de Educação.

No tocante à sua forma de atuação,

seu trabalho está pautado principalmente em uma atuação forte junto ao Ministério da Educação e ao Congresso Nacional. Por meio de um esforço de articulação entre seus representantes, o Fórum se tornou um importante locus de discussão do setor, buscando apresentar alternativas de solução aos problemas enfrentados pelas instituições particulares de ensino superior e pela educação brasileira. Para alcançar seu objetivo principal, o Fórum propõe-se a acompanhar e apresentar propostas de inovação da legislação e de políticas públicas educacionais, visando a adequá-las à realidade do ensino superior brasileiro, que apresenta grande diversidade. (FÓRUM, *on line*).

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999), os eventos e publicações são importantes porque há “o engajamento no debate técnico para transformarem as crenças em políticas públicas”. Como veremos nas seções seguintes, a coalizão

privatista fez uso das informações técnicas como um dos instrumentos de sua estratégia de atuação no processo de formulação do Prouni.

Esses são os principais atores que compõem a coalizão privatista, cuja atuação articulada durante o processo de formulação do Prouni está detalhada nas próximas seções deste livro.

2.1.2 Coalizão estatista

Por mais que o setor privado tenha forte presença histórica e possua, há algumas décadas, a maioria das matrículas da educação superior, o Brasil sempre possuiu um setor público forte, sobretudo desde a segunda metade do século passado. Ao falar sobre a importância do setor público, Sguissardi (2005, p.111) destaca que o setor público de educação superior concentra mais de 90% da pesquisa produzida no país e “mais de 80% dos mestres e 90% dos doutores titulados são frutos do investimento público e da atividade científico-acadêmica das universidades públicas (federais e estaduais)”.

No período de 2003 a 2010, houve um considerável crescimento no número de vagas e matrículas em instituições públicas: o número de IFES cresceu 31% (de 45 para 59), com aumento de 85% no número de *campus* (de 148 para 274). Aumentou também o número de cidades que passou a contar com *campi* de IFES (de 114 para 272), o que representou um aumento de 138% (MEC, 2012).

Segundo o último censo da Educação Superior (2013) divulgado em setembro de 2014, o setor público conta com 1.932.527 das 7.305.977 matrículas de graduação,

o que representa 26,4 % do total das matrículas. Na pós-graduação *Scripto Sensu*, 172.026 dos 203.717 alunos matriculados estão em instituições públicas. Os dados atestam que apesar do protagonismo do setor privado em relação às matrículas, o setor público apresentou sinais de crescimento nos últimos anos.

Ao apresentar os principais atores do subsistema de educação superior, Barreyro (2009, p. 87) destaca os docentes das IES públicas, especialmente as Ifes e suas associações. A autora os apresenta como indivíduos que foram ou são próximos ao Partido dos Trabalhadores (PT), “alguns deles militantes ou filiados a esse partido”. Em relação à sua atuação, ela diz que esses docentes “defendem as instituições públicas que tinham sofrido falta de investimentos na década anterior. Mas não é um grupo único, atuam em diversas organizações, e, às vezes têm diferenças entre si”.

Alguns dos atores mais atuantes durante o processo de formulação do Prouni foram exatamente as associações de docentes das IFES e, nesse contexto, destacou-se o sindicato Andes (Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior). Fundado em 1981, o sindicato nasceu a partir da união das associações docentes de várias universidades brasileiras, que começaram a aparecer ainda no final dos anos 70. Os Encontros Nacionais de Associações docentes, que ocorrem desde 1979, sempre trouxeram em sua pauta três temáticas principais que denotam o posicionamento do Sindicato em relação à educação superior: 1) defesa do ensino público e gratuito; 2) democratização da universidade; e 3) questões trabalhistas e salariais. Esse

último é ainda mais delicado ao se tratar das IES privadas, visto que nelas “o quadro é ainda pior, uma vez que os professores, sem nenhuma segurança no emprego, ficam sujeitos ao arbítrio dos patrões”, havendo inúmeros casos de “docentes que foram sumariamente despedidos, quer por razões ideológicas, quer por tentarem organizar ADs em seus locais de trabalho” (ANDES, *on line*).

O Andes deixa claro o seu posicionamento de contrariedade ao subsídio às mantenedoras das IES privadas e o que considera “a farsa da reversão do modelo privatizante que hoje prevalece no ensino superior brasileiro, ou seja, expansão da rede pública e maior controle sobre as mantenedoras do ensino particular”. O Sindicato defende a redefinição do estatuto dessas entidades, “separando rigidamente a gestão patrimonial da gestão acadêmica, administrativa e financeira das IES”, para garantir maior autonomia das IES (sejam universidades ou faculdades isoladas) em relação às mantenedoras, o que permitiria “um maior controle e fiscalização do Estado sobre estas últimas” (ANDES, *on line*).

A respeito do crescimento do setor privado de educação superior, o Andes destaca o fortalecimento do “lobby privatista”, caracterizado nas assembleias docentes, grupos de trabalho, encontros e congressos. A entidade afirma não ter uma definição clara para conceituá-lo, mas destaca alguns pontos a respeito desse lobby:

- a. o “lobby” privatista não é feito somente pelos empresários do setor e seus representantes institucionais, mas também por empresários, “políticos, burocratas do aparelho do Estado, correntes partidárias afins

com a privatização e até mesmo docentes cooptados administrativamente ou identificados com as propostas empresariais”;

- b. os diversos atores que compõem esse “lobby” têm basicamente o mesmo objetivo: “aumentar a rentabilidade do processo educacional”, traduzido de maneira distinta para cada ator. Para os empresários, a rentabilidade é o lucro; para os especialistas do Ministério, uma maior produtividade acadêmica; para as chamadas IES “confessionais”, um equilíbrio orçamentário (com subsídios do Estado). No interior do “lobby”, há espaço para os mais diversos discursos, desde o de liberação da lucratividade da escola e minimização da fiscalização do Estado, até as propostas “comunitárias” que abrem mão do direito ao lucro em troca do subsídio;
- c. segundo o Sindicato, o “lobby” é bastante abrangente e dependendo do objetivo perseguido, angaria maior ou menor número de adesões, na estratégia de pressão sobre o Estado. Esse “lobby” é articulado por grandes empresários do ensino, diretorias de sindicatos e associações patronais, funcionários do Ministério, de suas delegacias ou conselheiros, e parlamentares proprietários, sócios ou sustentados por recursos de empresa-escola; (ANDES, *on line*).

Ao avaliar a relação entre mantenedoras e mantidas, o Andes afirma que as mantenedoras “por definição, deveriam manter, mas na verdade, são mantidas”. A maior parte dos custos é paga pela IES à sua própria “mantenedora” sob a

forma de despesas como aluguel, taxas, depreciação, manutenção ou de qualquer outro expediente contábil, sem que tenha sido gerada, de fato, qualquer renda adicional, uma vez que na dissociação mantenedora—IES caberá às primeiras a administração financeira, o que permite obter rendimentos de capital não apresentados em balanços demonstrativos ou nos orçamentos das Instituições (ANDES, *on line*).

Além do Andes, diversas associações de docente também se manifestaram contrariamente em relação ao Prouni. A ADUFRJ publicou em seu *site* um clipping com a repercussão do Programa nos principais jornais e portais de notícias, destacando as críticas sofridas pelo governo ao criá-lo. Outra entidade que atuou de maneira contrária ao Prouni e em coalizão com as supracitadas foi a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Fundada em maio de 1989, a Associação intitula-se como “a representante oficial das universidades federais na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral”. No artigo 2º de seu estatuto social, a Andifes apresenta como objetivo “a integração das instituições federais de ensino superior, sua valorização e defesa”, utilizando como instrumento “a articulação com os diversos entes públicos nas esferas federal, estadual e municipal”.

A Associação representa 62 IFES, das quais destaca “um relevante papel de indução do desenvolvimento econômico, social e cultural” em que atuam sendo, muitas vezes, “a única opção de ensino superior”. No manifesto

“Em defesa da universidade pública e gratuita”, publicado em 2013, a Andifes critica o crescimento da educação superior privada e dos “interesses particularistas no domínio das instituições e na formulação das políticas públicas”. O documento segue afirmando que “tais presenças explicam a convivência de privilégios sociais para determinados grupos, com a exclusão de parcelas significativas da sociedade dos direitos civis, políticos e sociais, impedindo a realização efetiva da cidadania” (ANDIFES, 2013).

A Andifes constata que a “disputa entre interesses privatistas e públicos tem se agravado com a agudização dos processos de mundialização do capital, tornados mais evidentes no final dos anos 1980”, evidenciando um conflito entre concepções no tocante à educação superior (ANDIFES, 2013).

Ao avaliar a questão do público versus privado na educação superior, a Andifes analisa:

o que está em jogo com a confusão entre público e privado, direitos e privilégios, política e gestão, é o caráter público da educação no Brasil, uma vez que os interesses particularistas dos conglomerados incumbidos da gestão privada de um bem público têm encontrado respaldo nas instituições e nas práticas políticas brasileiras (...). Dessa forma, os interesses do mercado aparecem como se fossem de toda a sociedade, consolidando uma “pedagogia do capital”, baseada no individualismo como valor absoluto. (ANDIFES, 2013).

Ainda segundo a Andifes (2013), a prevalência do setor privado reflete a articulação e a influência da coalizão privatista, que representa um núcleo de poder que promove a “financeirização do capital com dinâmicas monopolísticas que se expressam por meio de aquisições e fusões de instituições privadas de ensino superior, inclusive em bolsas internacionais”.

Ao comparar os casos de Brasil e Chile, os dois países sul-americanos com maior percentual de matrículas na educação superior privada, a Andifes encontra uma grande diferença: ao que passo que no Chile o processo de “ataque” ao setor público foi feito de maneira abrupta. No Brasil,

a onda privatista veio de forma mais sutil, mas, nem por isso, menos grave. Até o final dos anos 1960, cerca de 70% das vagas de ensino superior estavam nas universidades públicas. Hoje, as universidades privadas respondem por 80% do ensino superior no país. Na maioria dos casos elas não têm qualidade nem presença em pesquisa, muito menos em extensão. Tais instituições vivem de mensalidades exorbitantes e, também, de recursos públicos como o Fies e o Prouni.

A Andifes deixa clara sua posição em “defesa da universidade pública como base da expansão e da construção do sistema universitário”, além de posicionar-se “contrariamente à privatização do ensino superior, principalmente, por grandes conglomerados monopolistas, ligados aos interesses financeiros nacionais e internacionais” (ANDIFES, 2013, p. 2).

Em relação ao financiamento da educação superior, assim como todos os atores integrantes da coalizão, a Associação defende o financiamento público, uma vez que

A escassez de recursos tem levado à assunção de alternativas enganosas como, por exemplo, a disseminação de fundações privadas no interior de universidades públicas. As verbas que estas podem obter, geralmente, acabam sendo um elemento de desagregação e divisão da universidade, pois, como ensina o dito popular, quem paga a banda escolhe a música e, no Brasil, as empresas não têm tradição com a construção do “conhecimento desinteressado”; quando investem, o fazem com um objetivo de retorno imediato. (ANDIFES, 2013, p. 3)

Outra entidade que compôs a coalizão estatista, mas cujo posicionamento foi inconstante, foi a União Nacional dos Estudantes (Une). Criada em 1937, a Une é a maior entidade estudantil do país tendo atuação destacada em diversos históricos, como a campanha “O petróleo é nosso”, nos anos 40, o movimento “Diretas Já”, nos anos 80, e o “Movimento dos Caras-pintadas”, que pediu o impeachment do presidente Collor de Mello, em 1992.

Os atores acima descritos são os principais representantes da coalizão aqui denominada de estatista, que posicionou-se de maneira contrária ao Prouni, defendendo maiores investimentos no setor público de educação superior.

As próximas subseções trazem a atuação detalhadas

das coalizões privatista e estatista no processo de formulação do Programa Universidade para Todos.

2.3 TRAMITAÇÃO LEGAL DO PROUNI

Guerra (2009) afirma que houve claramente três etapas do momento da formulação do Prouni: o Projeto de Lei (PL), a MP e a Lei, que legitima os dois anteriores. Apesar de separados por um período de apenas nove meses, grandes diferenças marcam as três etapas, evidenciando as pressões dos grupos de interesse relacionados à política pública em questão.

O Prouni foi elaborado por técnicos do governo e foi apresentado à Câmara dos Deputados como PL de iniciativa do Executivo em 16 de fevereiro de 2004. O PL 3.582/2004 foi apresentado sob pedido de urgência constitucional por parte da Presidência da República.

Já na Câmara, o projeto sofreu 292 emendas, entre substitutivas, modificadas, aditivas e supressivas. Ainda antes da votação, o governo fechou um acordo com IES privadas que se comprometeram a participar do programa para que os bolsistas fossem contemplados já no primeiro semestre de 2005.

Para Corrêa (2010, p. 24), possivelmente devido ao grande número de emendas, o Executivo solicitou o cancelamento do pedido de urgência constitucional, “aparentemente atendendo à demanda dos parlamentares e outros atores que estavam envolvidos no processo e se manifestaram solicitando mais tempo para discussão”.

A análise das emendas parlamentares do referido PL

auxilia a compreender a importância do Prouni para as IES privadas e sua atuação em coalizão. Segundo Catani e Gilioli (2005), logo ao chegar ao Congresso, as associações das mantenedoras (como a Anup, a ABMES e o Semesp) apresentaram contrapropostas com o objetivo de modificar o Programa.

A ABMES (2004) destacou a atuação de Fernando Haddad: o Secretário-Executivo do MEC na época, que depois veio a ser Ministro da Educação, assumiu o papel de interlocutor do governo junto às entidades representantes do ensino superior privado. Além das mencionadas acima, cabe citar também a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu) e a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), dentre outras com atuação menos importantes.

O documento da ABMES destacou duas reuniões entre as entidades representantes do ensino superior privado e o governo, em especial:

(...) a do dia 11 de agosto de 2004, que contou com a presença dos representantes das seguintes entidades: ABMES, Semesp, Anup, Abruc, Congresso Nacional de Iniciação Científica (Conic) e Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (Funadesp) em que se firmou um acordo sobre novo texto do projeto de lei e a do dia 6 de setembro de 2004, que contou com a presença da ABMES, Semesp, Anaceu e Anup. (...) Desta última participou o Ministro da Educação, oportunidade em que novas modificações propostas

pelo setor privado foram aceitas. (ABMES, 2004, p. 11).

Para o PL 3.582/2004 criou-se uma Comissão Especial formada por 33 membros titulares e 33 suplentes, cujas atividades se iniciaram em 08 de junho de 2004, já com a incumbência de analisar as 292 emendas propostas ao Projeto de Lei 3.582/2004.

Várias das emendas propostas foram repetidas, o que talvez explique um número tão elevado. Os pontos chave de mudança entre o projeto e a Lei final foram propostos por vários deputados. A análise da proposição dos parlamentares é fundamental para aclarar o jogo de interesses e a atuação das coalizões.

O Deputado Átila Lira (PSDB/PI) foi o terceiro parlamentar a sugerir mais alterações na Lei: 39 emendas que beneficiavam as IES privadas. Dessas, destaca-se a 149, que incluiu no Projeto um artigo com a seguinte redação: “(...) as IES que não gozem de autonomia para a fixação do número de vagas em seus cursos de graduação e aderirem ao Prouni poderão acrescentar duas vagas para cada dez vagas autorizadas, na data desta Lei”.

O deputado justificou a inclusão devido a presente emenda permitir a adesão das pequenas e médias instituições de ensino ao Prouni, mediante pequeno aumento de vagas sem prévia autorização do MEC para cada curso ou habilitação (GUERRA, 2009).

Na emenda 151, Lira visou incluir no projeto o § 3.º ao art. 9.º, com a seguinte redação:

Art. 9.º
§ 3º - As Instituições privadas de ensino superior, que possuam débitos junto a Secretaria da Receita Federal ou à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com vencimento até 30 de abril de 2004, podem aderir ao Prouni em troca do oferecimento de bolsas nos mesmos percentuais e condições previstos na lei.

A justificativa da proposta de emenda aditiva ao projeto de lei foi possibilitar, às entidades de ensino superior que tenham débito com a Receita Federal ou com a Procuradoria Geral da Fazenda, a adesão ao programa com oferecimento de bolsas de estudo, nos termos propostos pelo programa. Assim, passariam a se beneficiar do programa mesmo instituições que possuam débitos com a Receita, deixando dúvida sobre a real relação econômica vantajosa do Prouni para o Estado brasileiro.

A emenda 155 visava incluir no Projeto um artigo que obriga o estudante beneficiário a prestar serviços comunitários durante o curso, o que, segundo o deputado, retira do Prouni o caráter assistencialista. Todavia, isso acabou não permanecendo na redação final da lei.

Na prestação das contas ao TSE da campanha de 2006, divulgada pelo *site* Congresso em Foco, o maior financiador da campanha de Átila Lira foi a Associação Teresinense de Ensino S/C Ltda., mantenedora da Faculdade Santo Agostinho. Dos R\$ 307.800,00 arrecadados na campanha, R\$ 141.400 foram a partir de doações da Associação. O detalhe é que a dirigente da Associação Teresinense era Yara

Maria Lira Paiva e Silva, irmã do deputado. Átila Lira era diretor administrativo e proprietário da mantenedora – os dois continuam a ocupar os mesmos cargos, após 11 anos.

A emenda 154 beneficiava as faculdades isoladas, modificando o parágrafo 6º ao artigo 5º:

§6º As instituições não universitárias que aderirem ao programa, poderão ampliar suas vagas, em até dez por cento, por cada curso, turno e unidade administrativa da Instituição, isoladamente.

O Projeto de Lei define que a Instituição que aderir ao Programa deveria conceder bolsas em todos os cursos, turnos e unidades administrativas da Instituição, isoladamente. As universidades, em função de sua autonomia, podem aumentar o número de vagas de seus cursos, inclusive para atender ao Programa. As Instituições isoladas, em função da sua não autonomia, não podem ampliar as vagas, tornando assim desequilibrada a relação entre as diversas instituições de ensino. Assim, a proposta de emenda visava permitir que as instituições não isoladas que aderissem ao programa pudessem aumentar até 10% (dez por cento) das vagas autorizadas.

O deputado também propôs a modificação do art. 1.º do Projeto de Lei, através da emenda 175, dando a este a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos – Prouni, destinado à concessão de bolsas de estudo aos

estudantes brasileiros economicamente carentes, não portadores de diplomas de curso superior, matriculados em cursos de graduação e sequenciais de formação específica das instituições privadas de ensino superior.

§ 1º A bolsa de estudo será: I – integral, para o estudante cuja renda familiar mensal não exceda a um salário mínimo per capita. II – parcial, para o estudante cuja renda familiar mensal exceda a um e não seja superior a três salários mínimos per capita.

§ 2º Na quantificação da renda familiar mensal per capita, o regulamento desta Lei estabelecerá um redutor que considere fatores que causem perda involuntária de renda, mediante comprovação pelo interessado.

No momento da justificativa da emenda, ele argumentou que a nova redação tinha por objetivo ampliar o universo de estudantes a serem beneficiados, mediante: a) a concessão de bolsa parcial ao aluno cuja renda familiar *per capita* se situe na faixa de mais de um até três salários mínimos; e b) previsão, na apuração da renda *per capita*, da compensação de gastos familiares com o sustento de pessoas portadoras necessidades especiais ou de doenças crônicas, enquanto perdurarem. Além disso, ele deixa claro que a renda familiar *per capita* é a renda mensal (GUERRA, 2009).

A questão das bolsas foi talvez a maior vitória das IES privadas em relação ao projeto de Lei inicial. Com tal advento, aumentam o número beneficiados pelo Prouni, contribuindo para diminuir o problema crônico das instituições privadas: o alto número de vagas ociosas. Em

um cálculo bastante simplista, caso o número de alunos beneficiados com bolsas integrais em uma determinada IES fosse de 300, a mesma IES poderia oferecer 100 bolsas integrais, 200 bolsas de 50% e mais 400 bolsas de 25%. O número inicial de bolsistas passou de 300 para 700, mais que o dobro. Dessa maneira, vários deputados propuseram emendas sobre as bolsas parciais: Iris Simões (PTB/PR), na emenda 72; Severiano Alves (PDT/BA), emenda 121; Osvaldo Biolchi (PMDB/RS), emendas 163 e 167; Raquel Teixeira (PSDB/GO), 226 e 236; Ronaldo Dimas (PSDB/TO), 268; e Mariângela Duarte (PT/SP), na emenda 280.

Na emenda 178, Lira sugeriu a utilização de outros mecanismos de seleção além do ENEM, os quais deveriam ser desenvolvidos por cada instituição, sob a justificativa de “preservar a autonomia universitária e o disposto no art. 44, I e II, da LDB. É expressiva a clientela destinatária do Programa, o que impõe um processo seletivo mínimo, capaz de assegurar que a qualidade do ensino superior não seja agredida de forma radical”. Sabe-se que as instituições utilizam-se desse processo seletivo para acomodar os bolsistas de acordo com suas necessidades de demanda. Dessa forma, a IES poderia fazer um processo seletivo interno e direcionar o aluno Prouni para cursos com menor procura, já que ele, ao se inscrever, escolhe até cinco opções de curso. Outros deputados também fizeram sugestões semelhantes, como Tadeu Filipelli (PMDB/DF), na emenda 12, e Nelson Marquezelli (PTB/SP), na emenda 23.

Outra mudança ocorrida em relação ao PL e que foi fruto de emenda parlamentar, como atestam Catani e Gilioli (2005), foi a questão do vínculo das IES ao Prouni,

que originalmente se daria por “termo de adesão” assinado com o MEC, com vigência de 10 anos e renovável por iguais períodos. Segundo o PL, seria vedada a adesão ao Programa por parte de IES com desempenho insatisfatório e no Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (Sinaes) “por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos” (Art. 7º, § 4º).

Nas emendas 36 e 48, o deputado Celso Russomano (PP/SP) propõe mudanças em relação à utilização do Sinaes como dispositivo de controle. Na emenda 36, Russomano afirma haver incongruência no PL, já que na avaliação proposta pelo Sistema cada instituição demora seis anos para ser avaliada e pode recorrer da avaliação, tempo que pode ser de até seis anos para a avaliação e até dois anos para que o recurso seja julgado.

Na MP e na Lei o texto foi ainda mais brando como as IES privadas: a desvinculação passou a depender do desempenho insuficiente da IES no Sinaes por três ciclos consecutivos. Ou seja, mesmo com duas avaliações negativas no Sistema, a instituição poderia continuar vinculada ao programa, trazendo à tona um debate em relação à preocupação governamental com a qualidade do ensino prestado, já que é possível inferir que uma IES com duas avaliações negativas no sistema de avaliação nacional não possuía um bom nível de qualidade.

Outro deputado que propôs 12 emendas ao PL foi Bonifácio de Andrada (PSDB/MG), na época proprietário e reitor da Universidade Presidente Antônio Carlos, a UNIPAC. A instituição possuía *campi* em 150 cidades do interior de Minas Gerais e foi apontada pelo MEC como a

maior universidade do Estado e a quinta do Brasil, à época (GUERRA, 2009).

Após a exposição acima, segue abaixo uma síntese das principais emendas parlamentares ao Projeto de Lei 3.582/04.

Tabela 06 – As emendas parlamentares ao Projeto de Lei 3.582/04.

PROPOSTA	NÚMERO DAS EMENDAS
ARTIGO 1º. – INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA	
Prouni com Gestão do MEC e publicidade anual; bolsa integral até 1 SM per capita; bolsa parcial até 3 SM per capita; e semelhantes	192 46 (35, 31, 55, 24, 105, 126, 175, 234, 262, 268) 76, 167, 55, 35, 259, 167, 31, 24, 105, 126, 175, 234, 262, 77, 163, 260, 283, 199 (278), (279), 11, 179, 232
Em cada município onde houver Prouni, comissão para acompanhar e implantar: 7 membros representando poder municipal, estadual, sindicatos e associações	211
ARTIGO 2º. – DESTINAÇÃO DAS BOLSAS	
Abandono do Prouni impede futura participação	139, 248, 251, 263, 274
ARTIGO 3º. – PROCESSO SELETIVO	
Obrigatoriedade de processo seleção da IES	69, 78
ARTIGO 5º. – ADESAO DAS IES AO PROUNI	
1 bolsa para cada 7	(278)
1 bolsa para cada 19	79
1 bolsa para cada 39	59
1 bolsa para cada 31	64
1 bolsa para cada 27	98

IES privada/lucrativa: 1 para 19; bolsa até o final do ano letivo	33, 272, 67, 256
IES privadas (filantrópicas ou lucrativas) n.º de bolsa equivalente a: i) não lucrativas/filantrópicas: isenção de PIS, COFINS, quota patronal e CPMF e ii) não-lucrativas/não filantrópicas: isenção PIS e COFINS; iii) lucrativas: isenção de PIS, COFINS, IR e CSLL; nº de bolsas: valor das isenções dividido por 90% do valor da anuidade nominal média/todos os cursos	43, 57, 171
Privadas não filantrópicas: IES não lucrativas: 25% do estabelecido para as filantrópicas. IES lucrativas: 50% do estabelecido para as filantrópicas	86, 58, 101, 45
IES não lucrativas/não filantrópicas terão cinco anos, para implementar número de bolsas; percentagem escalonada	169, 170
IES com fins lucrativos serão isentas: IRPJ, CSLL, CSFSS, PIS (excluídas receitas de outras atividades)	111, 237, 27
ARTIGO 6º. – TERMO DE ADESÃO E PROPORÇÃO DE BOLSAS	
Termo de adesão por 10 anos, renováveis, conterá critérios para sua alteração, garantindo ao estudante bolsa até o final do curso, critérios de seleção quando o curso exigir, permuta entre cursos e turnos restritas a 1/5 das bolsas; Valores das bolsas. Adesão a Prouni: 1 bolsa integral para cada 19 alunos pagantes ou bolsas parciais equivalentes.	111, 237, 27
ARTIGO 7º - AS OBRIGAÇÕES A SEREM CUMPRIDAS PELA INSTITUIÇÃO DE ENSINO	
Política afirmativa também para portadores de deficiência	19, 21, 220, 280, 284
Exclusão do Prouni em dois ciclos de avaliação no período de oito anos (e 10 anos)	92, 96, 185, 271, 109, 229, 38 (118)

Adesão ao Prouni condicionada a desempenho suficiente no SINAES, a critério do MEC; avaliação insuficiente em dois ciclos, em oito anos, levará à exclusão; em caso de exclusão a bolsa será até o final do curso	111, 237, 27
ARTIGO 9º. – ISENÇÃO DE IMPOSTOS	
Acrescentar parágrafo: IES privadas com débito até 30 de abril de 2004, junto à Receita e Fazenda podem aderir ao Prouni oferecendo bolsas em troca da dívida	150, 151, 152, 203, 264, 289, 290
ARTIGO 10º. – PENALIDADES PELO NÃO CUMPRIMENTO DO TERMO DE ADESÃO	
A IES que não cumprir proporção de bolsas altera o n.º de bolsa no processo seletivo subsequente; após duas reincidências a IES devolverá o equivalente à isenção com correção monetária e juros.	03, 82
A IES que não cumprir proporção de bolsas, altera o n.º no processo seletivo subsequente; após duas reincidências haverá perda do benefício tributário a partir da rescisão do termo de adesão	127, 134, 162, 233,241
Porcentagem de bolsas p/ políticas afirmativas de acordo com dados IBGE sobre a UF	143, 280 e 284
ARTIGO 11º. – CRITÉRIO DE BENEFICÊNCIA	
Novos §§: i) não será firmado acordo de adesão ao Prouni com IES com desempenho insuficiente no SINAES. ii) em caso de desvinculação do Prouni, IES manterá bolsa até o final do curso.	278
Suprimir Artigo 11	30, 94, 108, 131, 147, 242
ARTIGO 12º. – ISENÇÃO E ADESÃO	
Suprimir Artigo 12	30, 94, 108, 131, 147, 242

ARTIGO 13º. – RELAÇÃO BOLSA/ALUNO	
Suprimir Artigo 13	49, 85, 130, 148, 187, 202, 243, 252
ARTIGO 14º. – DEFERIMENTO DO TERMO DE ADESÃO	
Suprimir Artigo 14	68, 81, 173, 186, 201, 204, 219, 245

Fonte: ABMES (2004).

Em relação às emendas, Rodrigo Lamego, ex-secretário executivo da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc) e atual Chefe de Gabinete da Secretária Executiva do MEC, afirmou em entrevista que

o que foi aprovado no Congresso em relação ao Prouni foi aprovado com conhecimento. Em geral, os temas da educação quando chegar no plenário um representante do partido que domina a área, explica para os colegas o posicionamento do partido naquele momento e porquê. O que foi aprovado, se não foi consenso, foi discutido exaustivamente. Houve toda essa briga, mas diferentemente de outras matérias foi uma conjunção de forças para que o programa fosse criado.

A Comissão Especial para discutir o PL 3.582/2004 teve reuniões deliberativas e três audiências públicas, que contaram com a participação de diversos atores e em que foram debatidas modificações ao projeto. Essa comissão possuía cinco membros proprietários de IES privadas: Átila Lira (PSDB/PI); Bonifácio de Andrada (PMDB/MG); Clóvis Fecury (PFL/MA), dono de duas universidades – a Uniceuma, em São Luís, e a Unieuro, em Brasília, que somadas tinham mais de 23 mil alunos à época; Murilo

Zauith (PFL/MS), dono da Unigran, em Dourados (MS); e Corauci Sobrinho (PFL-SP), cuja mulher, Elmara Corauci, é reitora da Unaerp (Ribeirão Preto).

Cabe destacar, ainda, a participação nas discussões de pelo menos cinco parlamentares donos ou ligados a IES privadas: Lael Valera (PFL/MG), dono da Faminas, instituição que tem *campi* em Belo Horizonte e Muriaé (MG); Paulo Lima (PMDB/SP), proprietário da Unoeste, de Presidente Prudente (SP); André Zacharow (PMDB-PR), presidente da associação que mantém a Faculdade Evangélica do Paraná; e João Matos (PMDB-SC), dono da Faculdade Sinergia, em Navegantes (JORNAL DO BRASIL, 2006).

Como estava com pressa e queria que as bolsas comesçassem a ser oferecidas já no primeiro semestre de 2005, após o retorno do recesso parlamentar, o governo editou em 14 de setembro a MP 213/2004, não havendo tempo para que o parecer fosse votado pela comissão. A Agência Câmara publicou em 4 de setembro de 2004 uma notícia sobre a última reunião da Comissão Especial criada para discutir o Prouni:

na prática, os trabalhos da comissão foram encerrados porque o Governo editou MP que substituiu o projeto de lei na criação do Programa. Como o projeto também é de autoria do Poder Executivo, é provável que o Governo peça sua retirada”.

Em entrevista, o deputado Severiano Alves (PDT-BA) queixou-se da edição da Medida Provisória por parte do governo: “o Governo quis mostrar que tem força, poder e

que esta Casa é meramente homologatória. Estávamos fazendo um trabalho sério e fomos violentamente atropelados pelo rolo compressor do Executivo”.

Ribeiro (2008) destaca que a MP 213/2004 garantiu isenção às IES que aderissem ao Programa antes mesmo da matrícula dos primeiros estudantes bolsistas. Esse incentivo, chamado pelo Ministro da Educação à época de “bônus de largada” para as IES privadas, reforçava o argumento do favorecimento indevido às IES privadas por parte dos que se posicionaram de maneira contrária ao programa. Como o PL já vinha sendo discutido, a apresentação de uma MP foi desnecessária, uma vez que a matéria não reunia os critérios para a edição, já que “constitucionalmente esse tipo de ato só se justifica para assuntos urgentes e de grande relevância nacional” (RIBEIRO, 2008, p. 29). Cabe destacar, no entanto, que a MP absorveu grande parte das emendas parlamentares.

Sobre esse fenômeno, chamado de apropriação, Silva (2013, p. 211) explica que ocorre quando o executivo absorve uma demanda do legislativo. Em sua tese, o pesquisador levantou vários casos em que houve a apresentação de um PL por parte do legislativo que, ao longo do processo, “ao invés de utilizar os instrumentos tradicionais de aceleração das discussões (urgências constitucionais ou regimentais), optava por apresentar uma nova proposição (geralmente uma MP), em termos bastante semelhantes ao da primeira”, geralmente acrescentando mudanças discutidas no legislativo.

Depois de instituída a Medida Provisória, foi criada uma Comissão Mista do Congresso Nacional, formada com

12 deputados e 12 senadores. Mesmo tendo recebido 193 emendas, a comissão não foi instalada por falta de quórum. Após o aguardo dos 14 dias regimentais, a matéria seguiu para plenário, mais precisamente em 28 de outubro.

De 9 a 30 de novembro, a MP entrou na pauta de votação do Plenário da Câmara dos Deputados sem, contudo, ser votada. Somente no dia 1 de dezembro, após permanecer por 17 sessões sem ser votada, a MP foi aprovada e encaminhada ao Senado. No Senado, uma mudança substancial: o percentual das bolsas exigidas aumentou de 7% para 8,5%, a partir de 2006. Só em 22 de dezembro de 2004 a matéria retornou para a Câmara e foi aprovada. Em 13 de janeiro de 2005, a Lei 11.096 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU).

Apesar da publicação oficial da Lei, o Ministério da Fazenda sugeriu o veto do artigo 17, que dizia:

Art. 17. A mantenedora de instituição de ensino superior que aderir ao Prouni passará a gozar da isenção prevista no art. 8o desta Lei pelo prazo de vigência do termo de adesão, devendo comprovar, ao final de cada exercício, a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

Parágrafo único. O disposto no art. 60 da Lei no 9.069, de 29 de junho de 1995, não se aplica à concessão da isenção prevista no art. 8o desta Lei.

O Ministério da Fazenda encaminhou a Mensagem n.º 14, de 13 de janeiro de 2005, destacando as razões do veto:

O caput do art. 17 autoriza a instituição mantenedora a aderir ao Prouni sem comprovar a regularidade fiscal, postergando tal comprovação para o final de cada exercício. Trata-se de uma medida sem precedente na legislação tributária, abrindo a possibilidade de outros setores reivindicarem tratamento isonômico. Por outro lado, na forma em que apresentado, o dispositivo estende às mantenedoras ‘a isenção prevista no art. 8º desta Lei’, sem, entretanto, estabelecer, de forma clara, que o benefício estaria submetido às condições ali estabelecidas, o que provocará demandas judiciais tentando ampliar a aplicação da isenção à totalidade das atividades exercidas pela beneficiária (isenção objetiva), inclusive aquelas vinculadas ao ensino fundamental e médio, fato que se distancia, em muito, da intenção da proposta original. Da mesma forma, o parágrafo único do art. 17 excepciona as instituições que aderirem ao Prouni da obrigatoriedade de comprovar a quitação de impostos e contribuições federais para fins de concessão da isenção tributária de que trata o projeto de lei de conversão.

Segundo matéria da Folha de São Paulo de 13 de maio de 2005, o governo editou a MP 235 “para tentar corrigir o que o Ministério da Fazenda considerava uma brecha na redação final do Prouni aprovada no Congresso” (FOLHA, 2005), uma vez que no texto original não determinava que

as IES que aderissem ao Prouni deveriam estar quites com suas responsabilidades fiscais.

Com isso, foram apresentadas três emendas parlamentares à nova MP, dentre as quais uma, proposta pelo Deputado Eduardo Paes (PSDB/RJ), permitia que alunos bolsistas parciais em escolas particulares também podiam ser bolsistas do Programa. A Comissão Mista criada para avaliar a MP

conclui pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação desta MPV e rejeição das Emendas de nº 1, 2 e 3.

Assim, a MP 235/2005 foi convertida na Lei 11.128, de 28 de junho de 2005, com a alteração sugerida pelo Ministério da Fazenda, mas sem as alterações propostas pelos parlamentares.

Ao analisar o processo de formulação de formulação do PROUNI, percebem-se diferenças claras entre cada uma das etapas (Projeto de Lei, Medida Provisória e Lei). A MP da Presidência responsável pela instituição do Programa reza que toda a “atuação política relativa ao marco regulatório do ensino superior foi orientada de forma a buscar a formação de um amplo consenso, incorporando reivindicações e sugestões de todos os setores envolvidos”. Entretanto, ao se analisar a evolução desde o PL até a Lei, verifica-se que as IES privadas foram o grupo mais ouvido em suas reivindicações.

No PL, o programa concederia bolsas de estudo integrais a alunos cuja renda familiar *per capita* fosse até um salário mínimo. Na MP, o limite se expandiu para um salário mínimo e meio *per capita* e foram criadas bolsas parciais de 50% do valor da mensalidade, para alunos cuja renda fosse de até três salários mínimos. As bolsas parciais teriam que levar em consideração “todos os descontos regulares oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades”. (Art. 1º, § 4º). Esse foi um dos pontos elogiados do programa por parte da Semesp no seminário de orientação às mantenedoras referente ao Prouni (SEMESP, 2004).

Para Catani e Gilioli (2005, p. 15), “ainda não fora atendida a reivindicação de bolsas parciais menores (as mantenedoras sugeriam porcentagens de um terço ou até mesmo de 20%), mas a instituição da meia-bolsa já representava vitória significativa do setor”. As bolsas parciais auxiliaram as IES privadas a captar mais alunos e a flexibilizar a composição da receita destinada ao programa.

Como publicado no Estado de São Paulo de 13 de maio de 2004, uma das propostas era que as IES com fins lucrativos reservassem somente 5% de suas vagas aos alunos carentes e concedessem bolsas parciais de 20% a 80%. O Semesp, uma das entidades envolvidas na discussão do programa, reivindicava bolsas parciais de 50%, pedido prontamente aceito pelo relator da comissão que analisou o projeto de lei, deputado Irineu Colombo, do PT do Paraná.

Catani e Gilioli (2005, p. 10) ainda apontam um outro deputado com atuação decisiva no caso do Prouni.

Apesar de já ter cedido em diversos pontos ao *lobby* das mantenedoras, a MP do Prouni sofreu mais mudanças em relação à sua redação original para ser aprovada em primeira votação na Câmara dos Deputados (01.12.2004). A mais relevante decorreu de Emenda do deputado opositor Paulo Magalhães (PFL-BA), segundo a qual as IES não-beneficentes (com ou sem fins lucrativos) destinariam apenas 7,14% (a redação referia-se a 1 bolsa integral para cada 13 alunos pagantes) de suas vagas para aos beneficiários (a MP estabelecia 10%). Em relação às IES com fins lucrativos, a exigência de ofertar bolsas integrais caíra para a proporção de apenas 1 beneficiário para cada 28 alunos pagantes (3,44%). Apenas os 20% de gratuidade (metade em bolsas integrais e o restante em meias-bolsas e assistência social) das beneficentes foi mantida.

Outra modificação da MP em relação ao PL foi o aumento do público-alvo do programa, inicialmente destinado a estudantes que cursaram as três séries do ensino médio em escolas públicas. A partir daí, foram abertas vagas para estudantes de escolas particulares que receberam bolsa integral.

Um dos proclamados pontos fortes do Programa pelo governo era evitar a existência de IES beneficentes que, de fato, não possuíam atividades dessa natureza. Portanto, para Catani e Gilioli (2005, p. 8), a MP trouxe benefícios também para as beneficentes,

pois a obrigatoriedade de bolsas integrais nessas instituições foi reduzida de 20% (conforme redação do PL) para 10% da receita bruta, menor do que o percentual de bolsas integrais que algumas PUCs, por exemplo, já ofereciam a seus alunos antes do Prouni. Os 10% restantes da gratuidade deveriam ser destinados a “bolsas parciais de cinquenta por cento e a assistência social em programas extracurriculares” (Art. 9º, § 2º). Tal dispositivo era reivindicação do setor, que não queria usar toda a gratuidade apenas em bolsas integrais, mantendo assim suas pouco fiscalizadas ações beneficentes.

Em relação ao desempenho das IES, também há mudanças entre o PL e a MP. No PL, uma IES que fosse reprovada no Sinaes por dois anos consecutivos ou três intercalados, seria automaticamente descredenciada do programa. A MP, por sua vez, apresenta critérios bem mais elásticos: se IES for reprovada pelo SINAES por três anos consecutivos, o curso reprovado é desvinculado e não a IES, sendo as bolsas distribuídas em outros cursos da mesma instituição.

Mais uma mudança da MP em relação ao PL se deu no critério de seleção dos bolsistas: no PL a seleção é feita exclusivamente pelo desempenho do estudante no Enem. Já na MP, as IES podem acrescentar outro processo seletivo, tornando, na prática, o desempenho do aluno no Enem uma das etapas da seleção dos estudantes, dando mais autonomia às instituições no processo seletivo dos bolsistas.

Ainda, segundo os autores, a redução do número de bolsistas de 10% para 7% foi uma grande derrota do governo. A MP que versava sobre isso foi aprovada em seguida pelo Senado e após uma negociação entre a oposição e o governo aumentou o percentual de 7% para 8,5%, a partir de 2006.

A questão das bolsas foi talvez a maior vitória das IES privadas em relação ao projeto de lei inicial. Com tal advento, aumentaram o número beneficiados pelo Programa, contribuindo para diminuir o problema crônico das instituições privadas: o alto número de vagas ociosas. Em um cálculo bastante simplista, caso o número de alunos beneficiados com bolsas integrais em uma determinada IES fosse de 300, a mesma IES poderia oferecer 100 bolsas integrais, 200 bolsas de 50% e mais 400 bolsas de 25%. O número inicial de bolsistas passa de 300 para 700, mais que o dobro (GUERRA, 2009).

Houve outra mudança que alterou o universo de possíveis bolsistas: além dos estudantes oriundos do ensino médio públicos, também passaram a concorrer às bolsas os estudantes que comprovassem a condição de bolsista em instituição privada de ensino médio, bem como o professor da rede de educação básica, matriculado em curso superior de formação para o magistério.

Após o exposto neste tópico, abaixo se apresenta um quadro comparativo entre o PL, a MP e a Lei 11.096.

Quadro 04: Diferenças entre o PL 3.582/2004, MP 213/2004 e a Lei 11.096/2005.

QUADRO COMPARATIVO ENTRE O PROJETO DE LEI, A MP 213/04 E A LEI 11.096/05 QUE INSTITUIU O PROUNI		
PL	MP 213/04	Lei 11.096/2005
Em relação à renda per capita dos bolsistas		
Alunos com renda familiar de até um salário mínimo são contemplados com bolsas integrais.	Alunos com renda familiar de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 50% do valor da mensalidade.	Alunos com renda familiar de até um salário mínimo e meio são contemplados com bolsas integrais e alunos com renda familiar de até três salários mínimos são contemplados com bolsas parciais, correspondentes a 25 ou 50% do valor da mensalidade.
Critério para escolha dos bolsistas e seleção		
Estudantes que cursaram todo o ensino médio na rede pública de ensino e professores da rede pública de educação básica, selecionados de acordo com o desempenho no Enem.	Além do já previsto no PL, estudantes oriundos do ensino médio privado na condição de bolsistas integrais. Os beneficiados são selecionados de acordo com critérios definidos pela instituição – o ENEM passa a ser apenas uma das fases do processo	Sem alterações em relação à MP.
Vínculo das IES ao Prouni		
O vínculo das IES ao Prouni ocorreria por meio de um “termo de adesão” a ser assinado com o MEC, válido por 10 anos, com possibilidade de renovável por iguais períodos. Instituições que apresentassem maus desempenhos no SINAES “por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos” (Art. 7º, § 4º), seriam desvinculadas do programa.	O desvinculamento das IES só ocorreria mediante a desempenho insuficiente da IES no SINAES por três anos consecutivos.	Sem alterações em relação à MP.

Relação bolsa/aluno		
<p>No caso das IES com fins lucrativos, a cada nove alunos normalmente matriculados, a instituição deve oferecer uma bolsa integral. Para as IES sem fins lucrativos, a proporção de bolsistas aumenta: para cada quatro alunos matriculados normalmente, deve ser concedida uma bolsa integral.</p>	<p>A regra em relação às IES com fins lucrativos se mantém, entretanto para as IES sem fins lucrativos e não filantrópicas, a proporção passa a ser de uma bolsa integral para cada dezenove alunos normalmente matriculados, além de bolsas parciais de 50% até chegar ao correspondente a 10% da receita anual.</p> <p>No caso das IES beneficentes, a proporção será de um bolsista integral para cada nove pagantes e até, no mínimo, o equivalente a 20% de sua receita bruta formada por bolsas de 50% e programas de assistência social.</p>	<p>As IES com ou sem fins lucrativos não filantrópicas, devem conceder uma bolsa integral para cada 10,7 alunos normalmente matriculados, ou uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes, adicionando-se a isso bolsas parciais de 25% ou 50% até atingir a mesma proporção do primeiro caso.</p>

Fonte: Guerra (2009).

Durante o processo da proposição das emendas, as entidades representantes das mantenedoras das IES privadas, com destaque para o Semesp e a Abmes, organizaram seminários e reuniões com a intenção de incluir novas modificações nos projetos. Entre essas reivindicações estavam a possibilidade de contemplar o estudante que cursou parte do ensino médio em escolas privadas, hipótese que não foi levada a diante por nenhum parlamentar.

Uma semana depois de ir ao Senado e ter confirmadas as alterações propostas pela Câmara, a MP voltou para mais uma votação e as IES privadas sofreram uma de suas poucas derrotas, quando o relator do PL na Câmara, o deputado Irineu Colombo (PT/PR), não aceitou a emenda

“que retirava do texto a exigência de as instituições participantes comprovarem a quitação de tributos federais sob pena de desvinculação do programa”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

As outras derrotas das IES privadas foram em relação à manutenção de dois artigos: o art. 15 da Lei nº 11.096/2005, que obriga as IES a fazer consulta prévia ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) para garantir as isenções fiscais do Programa; e o art. 17, que exigia certidão negativa de tributos por parte das IES somente “ao final do exercício” do ano fiscal de 2006.

Quadro 05 - Principais derrotas das IES privadas em relação à Lei do Prouni

PRINCIPAIS DERROTAS DAS IES PRIVADAS EM RELAÇÃO À LEI DO PROUNI	
Reivindicações do setor privado	Reivindicações não contempladas na Lei 11.096/2005
Retirada do texto que exigia que as instituições participantes comprovarem a quitação de tributos federais sob pena de desvinculação do Programa.	Manutenção do art. 17, obrigando as IES a apresentarem certidão negativa ao final do ano fiscal de 2006; permaneceu a obrigatoriedade da apresentação da certidão ao final do ano fiscal de 2005.
Modificação do art. 15 da Lei, “que obriga as IES a fazer consulta prévia ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) para garantir as isenções fiscais do Programa”.	Manutenção do art. 15, obrigando as IES a fazerem consulta prévia ao CADIN para garantir a adesão ao programa.

Fonte: Guerra (2009).

Mesmo após as derrotas, a configuração da Lei do Prouni agradou às IES privadas. Em entrevista à Folha

de São Paulo, de 17 de dezembro de 2004, o presidente em exercício da Abmes, Gabriel Mário Rodrigues, afirmou que “a proposta não saiu como pretendida, mas é razoável e favorece as instituições privadas”.

A próxima subseção apresentará o posicionamento públicos dos atores que atuaram no Prouni a respeito do programa.

2.4 O POSICIONAMENTO DOS ATORES

No mesmo dia em que o Projeto de Lei 3.582/2004 foi apresentado no Congresso, o jornal O Estado de S. Paulo apresentou em linhas gerais o Prouni:

Uma parceria público-privada (PPP) para disponibilizar vagas públicas em universidades privadas. Assim pode ser definida a parte aparente do Programa Universidade Para Todos, apresentado nesta segunda-feira (16/2/04) pelo Ministério da Educação (MEC). Como prêmio por essa “doação” de cadeiras para alunos ao Estado, as instituições do setor privado ficarão isentas de impostos e contribuições federais.

Segundo Leher (2004), nessa mesma matéria, o ministro Tarso Genro e o secretário executivo do MEC, Fernando Haddad, advogaram pela necessidade de suprimir as diferenças entre a educação superior pública e a educação superior privada, uma vez que ambas atendem ao “interesse público”, como afirmou Haddad à época:

Nós pretendemos quebrar um muro que separa hoje as instituições privadas das públicas, aproximar os dois sistemas com benefícios mútuos. Ou seja, estamos pensando agora o setor em termos sistêmicos, e não mais de forma compartimentada, sem coesão e sem coerência interna.

Segundo o Ministro Tarso Genro,

O papel que as universidades privadas vão ocupar no ensino superior brasileiro vai ser definido por essa relação que nós estamos estabelecendo com eles e pelo conteúdo da reforma da universidade. Por isso que as duas coisas são inseparáveis. Essa reforma não é somente da estrutura pública, é uma reforma da relação público-privada a partir do critério do interesse público. E esse movimento é um movimento inicial.

Ao analisar as afirmações do Ministro e do Secretário Executivo, Leher (2004) concluiu que estabelecimentos privados com finalidades mercantis e universidades públicas (e gratuitas) “passam a ser um único sistema e, naturalmente, ambos deverão possuir o mesmo direito de receber os recursos do Estado, desde que atendam aos requisitos do sistema de avaliação e que tenham ‘compromisso social’”. Em relação ao aumento das vagas nas universidades públicas, que acabou ocorrendo mais adiante, sobretudo com o Reuni, o Secretário esclarece, na mesma matéria, a prioridade: “da mesma forma que, se houver

espaço orçamentário, nós temos que ampliar as vagas das universidades públicas”.

Logo após a apresentação do PL 3.582/2204, vários grupos envolvidos com o programa manifestaram sua posição. Em entrevista concedida à Folha Dirigida, de 22 de outubro de 2004, Fabrício Soares, reitor da Unibahia (Unidade Baiana de Ensino, Pesquisa e Extensão) e 2º vice-presidente da ABMES, afirmou que:

(...) em 30 anos atuando na área educacional, talvez este seja o programa que eu tenha visto que vai trazer um maior incremento à inclusão social nas universidades. Neste sentido, a proposta do MEC é ousada e merece nosso apoio. Ficamos atrás de países como o Paraguai em matéria de universitários neste intervalo de idade, o que é uma estatística ridícula.

O discurso fundamentado na meta do PNE tenta encobrir a pressão das IES privadas e das entidades que as representam, justificada pelo alto número de vagas ociosas e alto índice de inadimplência. Com isso, a principal orientação do governo na engenharia financeira do Prouni é manter a política fiscal baseada na fixação de um valor de superávit primário, o que inviabiliza ações com maior custo orçamentário, como o investimento nas IES estatais (CARVALHO E LOPREATO, 2005; SANTOS, 2011; ALMEIDA, 2012).

Diversos atores, mesmo de fora do subsistema da educação superior, posicionaram-se em relação ao Prouni. Alguns deles, ligados ao movimento sindical, com destaque

para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), promoveram uma campanha de apoio ao Programa, destacando o papel democratizante do programa em relação ao acesso ao ensino superior. Em São Bernardo do Campo (SP), um dos principais redutos da CUT, houve um aumento de quase 700 vagas em um ano – eram 1.289 em 2005 e 1.958 em 2006. O dado aclara a demanda crescente pelo ensino superior e a ausência de IES públicas para abrigar os estudantes daquela região (CARVALHO, 2006).

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), representada, à época, na pessoa do seu presidente Roberto Busato, criticou a criação do Programa por MP. Em entrevista concedida à Folha de São Paulo de 14 de setembro de 2004, o presidente da entidade afirma que:

(...) esse caso mostra claramente o cipoal que o governo montou contra si próprio. Nem mesmo um projeto de lei de sua autoria consegue tramitar de forma eficiente dentro do Congresso, pelo excesso de medidas provisórias. (...) O governo está realmente prostituindo o instituto da medida provisória.

A matéria *Fiscais da Previdência rebelam-se contra o Prouni*, publicada pelo jornal O Globo em 28 de setembro de 2004, destacou que os fiscais do Ministério da Previdência “estão em pé de guerra contra a medida provisória que criou o Universidade Para Todos (Prouni)”, sobretudo pela divergência em relação ao artigo “que permite revalidar certificados de filantropia das instituições que aderirem ao Prouni e que tiveram registros cassados graças às ações dos

fiscais, em processos no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)”.

Segundo a publicação, os auditores da Previdência encaminharam ao ministro Amir Lando uma queixa formal em relação a vários pontos da MP. Além deles, a Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (Anfip) se posicionou formalmente em nota assinada pelo seu presidente, Marcelo Oliveira, classificando o programa como imoral, sobretudo pela fiscalização:

as entidades em débito com a seguridade social não podem ter benefícios fiscais, e é o que a medida dá ao restabelecer certificados e isenções. Como o Ministério da Educação irá fiscalizar se não há auditores nos seus quadros? Conseguimos ampliar a fiscalização no governo Lula e aí vem lobby e consegue desfazer tudo.

Segundo Carvalho (2006), o Programa encontrou grande aprovação das IES e das mantenedoras e associações que as representam, afinal de contas, o Prouni é a oportunidade de “fuga para frente” das Instituições ameaçadas pelo aumento da concorrência e do alto número de vagas ociosas.

Desse modo, uma das estratégias usadas pelas IES privadas é a de oferecer muitas vagas para as turmas do primeiro ano, a fim de compensar o alto índice de desistentes que haverá durante o curso, provocado pelo baixo poder aquisitivo dos alunos e, conseqüentemente, pela inadimplência/desistência e pela excessiva concorrência.

Para Dilvo Ristoff¹,

A resistência ao programa num primeiro momento foi generalizada. Me lembro muito bem de artigos raivosos e reuniões, encontros, mesas de debate...nós fomos acusados de privatistas, de ter montado um programa de salvamento para as IES privadas, que estávamos abandonando as IFES. Nunca entenderam que o primeiro esforço foi investir nas federais, mas com o REUNI houve reações como invasões de reitoria, sequestrar conselhos universitários. Muitas IFES renomadas levaram mais de cinco anos para aderir ao REUNI. Com a implementação primeiro do Prouni, esses grupos acharam mais razão ainda para criticar. As críticas partem principalmente dos meus amigos da esquerda. (ENTREVISTA, 2014).

Nas discussões no Congresso Nacional brasileiro, representantes ligados às mantenedoras e às IES privadas atuaram efetivamente, agindo em coalizão. A Folha De São Paulo de 12 de dezembro de 2004 noticiou a disputa que ocorreu no parlamento sobre o MP que criou o Prouni, destacando que:

1 Dilvo Ristoff é professor aposentado da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Foi Pró-Reitor de Graduação da instituição e presidiu o Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras. No momento da formulação do PROUNI era Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Deaes/Inep). Foi, em seguida, presidente da Comissão de Implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e após a criação da universidade, foi nomeado seu primeiro Reitor. Atualmente é Diretor de Políticas e Programas de Graduação da Secretaria de Educação Superior do MEC.

(...) uma emenda da oposição, no entanto, reduziu essa contrapartida de 10% para 7%, o que encolherá as vagas previstas em 2005 para esses estudantes em cerca de 25 mil (de 110 mil para 88,4 mil), segundo cálculos do MEC.

Em notícia da Agência Brasil, publicada pelo *site* *Universia.com* em 02 de dezembro de 2004, o ministro Tarso Genro comenta as pressões para a diminuição no número de bolsas a serem concedidas pelas IES privadas, que passou de 10% dos alunos com bolsa integral para 7%, entre integrais e parciais.

Vamos usar todos os meios políticos, morais e éticos para voltar à situação anterior. (...) Vamos refluir para os percentuais anteriores. Trabalhamos desde agora com a possibilidade de veto do Presidente da República.

A Universidade Paulista (Unip) era apontada pelo referido portal como a maior IES privada do Brasil da época, com cerca de 100.000 alunos. Além disso, João Carlos Di Gênio, seu proprietário e reitor, tinha grande influência na política de ensino superior, tanto no Congresso Nacional quanto no CNE.

North (1993) destaca o papel dos agentes das mudanças institucionais (econômicas ou políticas), a quem chama de empreendedores. Para o autor, são eles que definem o cenário em que as organizações atingem seus objetivos, principalmente a maximização dos ganhos, e é

normal que exerçam pressão para modificar as estruturas institucionais quando essas dificultam o alcance de suas metas, exatamente como fizeram as instituições citadas no parágrafo anterior. Ainda para ele (1993), a pressão pode ser exercida tanto de forma indireta, através de acordos informais, quanto de forma direta, através dos *lobbies*.

Em entrevista ao Correio da Cidadania no dia 20 de setembro de 2004, o professor Roberto Leher (professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e ex-presidente da Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior – Andes) foi questionado sobre os verdadeiros interesses por trás do Prouni.

Hoje, o setor privado da educação superior conta com uma inadimplência da ordem de 35 a 40%, de acordo com as entidades patronais. Elas não têm mais como ampliar o número de estudantes, pois os jovens das classes mais baixas não têm poder aquisitivo para comprar serviços educacionais. Hoje, o número de vagas oferecido pelas instituições privadas já é mais ou menos semelhante ao número de concluintes do segundo grau; às vezes, alguns deles até fazem um sacrifício e ficam um, dois semestres, e depois evadem ou ficam inadimplentes. O Prouni é uma operação de salvamento para o setor privado. As grandes empresas educacionais, que atendem as elites, não têm muito interesse no programa – não querem ofertar vagas para alunos de baixo poder aquisitivo que sequer vão poder pagar 50% das bolsas. No entanto, as instituições de menor qualidade, que contam com um alto

índice de inadimplência, isso é uma espécie de boia de salvação num setor que vive uma crise profunda.

Leher encerrou a resposta a respeito dos interesses por trás do Programa trazendo um questionamento: “é razoável, porém, que o Estado socorra instituições privadas em detrimento ao direito da juventude, do povo brasileiro, de acesso à educação pública e gratuita? Essa é a pergunta fundamental”.

Costuma-se acreditar que, quando há objetivos econômicos envolvidos, grupos de indivíduos com interesses comuns frequentemente tentam promover esses interesses, da mesma forma que indivíduos agem individualmente por seus interesses pessoais. Os grupos agirão quando a ação for necessária para promover seus interesses, ou seja, quando perceberem que atuando em coalizões terão maiores possibilidades de atingirem seus objetivos comuns (OLSON, 1999; SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993).

Olson (1999) afirma que se um determinado setor objetiva uma tarifa especial, um subsídio, uma determinada legislação que o favoreça ou a criação de um programa governamental que atenda seus interesses, as empresas desse setor deverão constituir um *lobby*, ou seja, tornar-se um grupo de pressão ativo, agindo como uma coalizão. Esse *lobby* pode requerer a tomada de uma série de ações onerosas (influenciar a mídia, mobilizar manifestações populares etc.) que significariam perda de tempo e dinheiro.

No caso do Prouni, houve grande tentativa de revestir o programa de uma aura de inclusão social, além da forte atuação da coalizão das IES privadas juntamente

ao executivo e legislativo. Ainda segundo Olson (1999), a comunidade empresarial é o segmento da sociedade que tem o maior número de *lobbies* trabalhando a seu favor. Sendo assim, qualquer cidadão com uma mínima formação democrática ficaria desconcertado com o poder exercido pelo empresariado na política norte-americana: um grupo pequeno acaba exercendo influência na formulação de políticas que possuem impactos na grande massa a um custo que, na maioria das vezes, é consideravelmente alto.

As IES privadas possuem funções econômicas, funções sociais e funções lobísticas. Além dos grandes grupos lobísticos, dependentes de coerção, há aqueles vinculados a organizações que proveem benfeitorias não coletivas ou privadas, que estas podem ser oferecidas a qualquer colaborador em potencial que assuma sua parte do custo de fazer *lobby* para obtenção do benefício coletivo desejado (GUERRA, 2009).

Por outro lado, a coalizão estatista também se movimentou em relação às mudanças que o Prouni vinha sofrendo no Congresso. O Andes-SN emitiu uma nota dirigida às sindicais, secretarias regionais e diretores no dia 2 de dezembro, um dia após a votação por parte das lideranças dos partidos na Câmara dos Deputados da MP 213/2004, que instituiu o Prouni. A nota, assinada por Mariana Barbosa Pinto, presidente da entidade à época, afirmava que “o resultado final dos acordos do governo de Lula da Silva com os empresários resultou em uma vitória acachapante do setor privado”, além de destacar que a votação “confirma também a análise da correlação de forças no Congresso Nacional, fortemente

atrelado aos interesses governamentais e ao lobby do setor privado”.

(...) na versão original do Prouni, o MEC previa que, em contrapartida às isenções tributárias/ fiscais federais, todas as instituições privadas teriam de alocar 25% de suas vagas. Na versão aprovada na Câmara, as filantrópicas cederão apenas 10% de suas vagas (sendo 50% na forma de bolsas parciais), podendo oferecer essas vagas nas modalidades de educação a distância e de cursos sequenciais. A desproporção em relação à renúncia tributária é desconcertante: as filantrópicas recebem isenções da ordem de 25% de seu faturamento. As confessionais, comunitárias e empresariais também terão motivos de sobra para comemorar a sua vitória, pois cederão não mais 25% de suas vagas, mas, tão somente, 7%!

Ainda segundo o Andes, as concessões feitas pelo Executivo ao setor privado de educação superior, “favorecendo a sua lucratividade ao reduzir o percentual de bolsas a serem ‘oferecidas’ à sociedade, comprova que o setor empresarial permanecerá como o eixo da política para a educação superior” e classifica o Prouni como “um verdadeiro PROER para as instituições privadas de ensino”.

A nota ainda traz a última tentativa do Sindicato: mandar aos parlamentares um documento de análises sobre o Prouni. Os próprios diretores do sindicato “fizeram contato direto para evitar a aprovação desse projeto de lei”, que teve sua carta lida no plenário pelo deputado Chico

Alencar (PT-RJ).

Mesmo com a derrota na Câmara, a nota mobiliza seus associados: “a pressão sobre os senadores terá de ser não apenas mantida como intensificada”. De fato, no Senado Federal o percentual das confessionais, comunitárias e empresariais subiu de 7 para 8,5%, mas somente a partir de 2006 – de todo modo, um valor ainda distante dos 10% inicialmente previstos no PL.

Os estudantes também exerceram seus papéis na discussão em relação ao novo programa. O movimento estudantil organizado no Brasil teve seu marco em 1901. Com a criação da Federação dos Estudantes Brasileiros e a partir do crescimento do número de alunos, os jovens iniciaram uma rápida organização coletiva, envolvendo-se com as principais questões do país. Em 1937, na Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro, o então CNE conseguiu consolidar o grande projeto, já almejado anteriormente, de criar a entidade máxima dos estudantes: surgiu, assim, a União Nacional dos Estudantes (UNE). Ela foi a maior entidade estudantil do país até hoje e promoveu, desde a sua fundação, congressos anuais para fomentar o debate de questões relativas à educação nacional, buscando “articulação com outras forças progressistas da sociedade” (UNE, *on line*).

Em matéria publicada na Folha de São Paulo em 22 de outubro de 2004, o presidente da UNE afirma que a entidade terá uma postura crítica com relação ao Prouni, uma vez que “o MEC não atendeu a nenhuma das nossas reivindicações. O Haddad, inclusive, prometeu incluir na regulamentação a criação de comissões internas nas

instituições para acompanhar os bolsistas, o que acabou não acontecendo”.

Para o presidente da UNE, o governo deveria regulamentar o ensino superior privado e não aumentar o número de concessões fiscais para o setor. Como estratégia de ação, destacou a tentativa de sensibilizar os parlamentares antes da votação da MP: “vamos enviar cartas a todos os parlamentares demonstrando nossas divergências com relação ao texto final do Prouni”.

Contudo, observou-se uma mudança de postura da entidade. Em seu *website*, a UNE afirma que “posicionou-se firmemente contra a mercantilização da educação promovida gestão Fernando Henrique Cardoso”. Em março de 2004, a entidade juntou-se com Andes-SN, Andifes e parlamentares para criar a Frente Parlamentar em Defesa da Universidade Pública e Gratuita, que chegou a reunir-se com Tarso Genro, Ministro da Educação na época.

No entanto, a Une modificou seu posicionamento ao longo das discussões, afirmando que o resultado da sua atuação, ao promover debates e caravanas sobre a reforma universitária, foi “a criação, junto ao governo federal, de programas como o Prouni”. Em entrevista concedida em 2012 à Radioagência NP, reproduzida no *site* oficial da entidade, o então presidente Daniel Iliescu reproduz integralmente o discurso governamental em relação ao programa:

O Prouni, por exemplo, são um milhão de pessoas, marca atingida neste ano [2012], que entraram no Programa, com o perfil de baixa renda de um e meio a três salários mínimos para a bolsa total ou parcial.

Então, além do impacto ser muito positivo, não encaro como isso tenha sido um estimulante ao crescimento [das universidades particulares], pelo contrário. Na verdade, foi uma primeira medida que o governo brasileiro fez no sentido de ter mais controle, inclusive nas universidades. Ele é uma renúncia fiscal... Essa renúncia fiscal, na prática, de forma extraoficial já acontecia. Existia um não pagamento, uma sonegação de tributos enorme. E o que o governo fez foi condicionar um dinheiro que ele já não recebia a uma intervenção, de alguma maneira, do Estado. É claro que é uma medida que, em nossa opinião, deva ser emergencial, conjuntural, porque o eixo do crescimento do ensino superior, da democratização do acesso e da oportunidade da juventude cursar uma universidade nós temos muita clareza que deve ser pelo setor público.

Ao analisar o posicionamento da Une em relação ao Programa, Franco (2008, p. 7) afirma que

na maioria das reportagens sobre o tema, a entidade utiliza como fonte recorrente entrevistados que ocupam cargos dentro MEC e outras instâncias do Estado responsáveis pela política educacional brasileira, dando voz quase exclusiva para o governo defender suas propostas.

A autora prossegue afirmando que a Une ignora os impactos a longo prazo que o programa pode ter: limitar o

acesso de alunos de baixa renda à universidade e ocupar o grande número de vagas ociosas nas instituições particulares. Sendo assim, Franco (op.cit., p.8) diz que, ao evitar ampliar os debates a respeito do Prouni, a Une assumiu um vago discurso democratizante, idêntico ao das fontes oficiais do governo, e ainda acrescenta que a entidade, que propaga ter postura contrária à expansão desordenada do setor privado, “não interpreta a dimensão privatizante do Prouni”.

Segundo Leher (2004), ainda que necessário, não basta elencar, classificar, hierarquizar e catalogar projetos de lei, medidas provisórias, decretos e portarias. É preciso apreender as suas conexões com as grandes orientações das políticas governamentais. O autor ainda argumenta que o governo do presidente Lula, por estar envolto por uma aura de esquerda, pode dar nova forma à agenda neoliberal.

A fim de responder a algumas das críticas sofridas pela imprensa por parte de jornalistas, professores e parlamentares, Haddad e João Paulo Bachur, Assessor Jurídico da Secretaria Executiva do MEC, escreveram o artigo de opinião “O Prouni é um retrocesso na política educacional? Não. Um passo para trás, dois à frente”, publicado na Folha de São Paulo em 11 de dezembro de 2004.

No artigo, o Ministro e o Assessor elencaram os três eixos centrais do governo Lula para ampliar o acesso à educação superior: expansão da universidade pública e gratuita, revisão do mecanismo de financiamento estudantil e concessão de bolsas de estudo. De acordo com eles, os críticos do Prouni adotam “uma visão maniqueísta da

diade ‘setor público versus setor privado’” e que sem “compatibilizar todos os instrumentos disponíveis” não seria possível atingir a meta de 30% dos jovens de 18 a 24 anos estipulada no PNE (2001-2010). Em relação à educação superior, o artigo apresenta o aumento de quase 40% entre os dois últimos anos do governo Fernando Henrique e os dois primeiros anos do governo Lula, já se referindo aos avanços que seriam alcançados a partir da ampliação das matrículas nas Ifes, o que só foi alcançado com o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) anos depois (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Para Fernando Haddad e João Bachur, o Prouni, além de não comprometer recursos do setor público, ainda promove uma importante mudança no financiamento estudantil, já que as bolsas do Prouni atenderão aos estudantes de renda mais baixa, liberando o Fies para os estudantes de renda um pouco mais alta. Dessa forma, o governo ainda teria uma diminuição na taxa de inadimplência no Fies. Em relação a esse ponto, eles argumentaram que “como as isenções fiscais do Prouni representam menos de R\$ 200 milhões, basta que a inadimplência do Fies seja reduzida a patamares aceitáveis” para que a diminuição do custo do programa de financiamento compense parte significativa das isenções adicionais (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Por último, o artigo afirmou que o Prouni veio regularizar a questão da isenção fiscal dada às IES privadas que “apesar de movimentar quase 1% do PIB nacional, não só não recolhia impostos como gerava uma contrapartida social ínfima” e que “85% das matrículas se dão em instituições sem fins lucrativos, filantrópicas e não filantrópicas”. O

Programa seria, portanto, uma forma de “disciplinar as exigências previstas na Constituição para o gozo de isenções”.

2.5 MAPEAMENTO DOS SISTEMAS DE CRENÇAS

Como já apresentado na seção 2.2 deste livro, o ACF consiste em um modelo tripartite de descrição do sistema de crenças, formado pelo núcleo duro, pelo núcleo político e pelos aspectos instrumentais. Entretanto, diversos estudos analisam somente o núcleo político, caso dos trabalhos de Sewell (2005), Sabatier e Pelkey (1990) e Vicente (2012), que afirmam ser nesse estágio do sistema de crenças em que estão as posições e decisões mais importantes sobre a *policy* num determinado subsistema, ou seja, é no *policy core* em que se percebe mais claramente o jogo dos atores/coalizões. Esta obra também optou em analisar somente o núcleo político.

Vicente (2012) ainda aponta duas razões para essa escolha metodológica. A primeira é que as crenças do núcleo duro são difíceis de serem mudadas e comparadas pelos autores do ACF como quase uma “conversão religiosa”. Sewel (2005) e Sabatier e Pelkey (1990) afirmam que, em que pese a importância teórica do núcleo duro e dos aspectos instrumentais, em pesquisas em que há restrição de tempo e de recursos, a análise deve ser focada no núcleo político.

A segunda razão explica a não utilização dos aspectos secundários e se justifica por uma questão operacional. O próprio Sabatier, um dos criadores do ACF, assegurou, em

trocas de e-mail com Araújo (2007, 2013), que a análise de todos os componentes do sistema de crenças a tornaria muito complexa e acrescentaria pouco ao estudo de caso. Entretanto, convém reforçar que a análise focada não empobrece o estudo, uma vez que a identificação e a análise do núcleo político não se tratam de tarefas simples. Para tanto, foram escolhidos sete grandes temas, sob os quais se buscou identificar o posicionamento de cada coalizão:

1. Visão geral sobre a educação superior: capturar posturas de diferentes atores sobre ela;
2. Acesso à educação superior: diferentes visões sobre as principais causas do baixo nível de acesso a ela e possíveis soluções;
3. Expansão da educação superior: concepção dos atores a respeito da forma mais adequada de expansão;
4. Visão sobre a responsabilidade acerca da educação superior: concepções a respeito do papel público e privado na educação superior;
5. Financiamento da educação superior: diferentes posturas em relação ao financiamento;
6. Visão sobre regulação da educação superior: posições assumidas pelos atores no debate sobre a regulação das IES;
7. Visão sobre a concessão de incentivos fiscais para IES privadas: visões pró e anti-concessão de incentivos fiscais.

Para possibilitar o mapeamento das crenças de cada coalizão foram analisados, além das publicações acadêmicas, dados oficiais e posicionamentos de representantes das

coalizões em editoriais e materiais divulgados na imprensa. Também se analisaram as notas taquigráficas das reuniões e audiências públicas que ocorreram na Comissão Especial formada para tratar do Projeto de Lei 3.582/2004. Como forma de complementar os dados das fontes citadas acima, foram realizadas entrevistas, por e-mail e presencialmente, na primeira semana de agosto de 2014, com três consultores legislativos (um da Câmara dos Deputados e dois do Senado Federal), além de quatro servidores do MEC na época da formulação do Prouni, e com o relator do Projeto de Lei 3.582/2004, o ex-deputado Irineu Colombo.

No tocante às audiências públicas, foram realizadas três entre 26 de maio e 22 de junho de 2004, específicas da Comissão Especial destinada a discutir o Projeto de Lei 3.582/2004. A análise dos debates ocorridos nas audiências públicas foi fundamental para compreender a dinâmica de ação dos atores e coalizões no processo de formulação do Prouni, bem como as entrevistas concedidas por cinco servidores que atuavam em cargos executivos no MEC durante o processo de formulação do Programa, três consultores legislativos (dois da Câmara e um do Senado), além do parlamentar relator do Projeto e Lei 3.582/2004, que deu origem ao programa, o ex-deputado Irineu Colombo.

Em 8 de junho de 2004 ocorreu a primeira reunião da Comissão Especial, em que foram instalados os trabalhos para discussão do referido PL. O parlamentar presidente da comissão, o Deputado Gastão Vieira (PT/MA), destacou o aspecto inovador do projeto, “porque — entre aspas — ‘impõe à instituição privada uma política pública do governo’”. O parlamentar reforçou ainda a importância

de realizar duas audiências públicas “que atendam aos interesses colocados: uma, para o setor privado expor sua opinião com relação ao projeto; a outra, para que o Governo justifique aos Parlamentares a iniciativa do projeto”. O relator do Projeto de Lei 3.582/2004, Irineu Colombo, destacou o desafio do Prouni: “a tarefa não é tão simples, temos 292 emendas. Estamos lidando com um bem público — a educação — que desperta muito interesse na sociedade. Discutimos com várias instituições que têm, inclusive, tradição secular na educação”.

Em 16 de junho de 2004 aconteceu a segunda audiência pública destinada, basicamente, a discutir a questão da constitucionalidade do PL, da qual participaram os juristas Ives Gandra Martins e Dalmo de Abreu Dallari. Para Ives Gandra Martins, o projeto era inconstitucional devido ao art. 13, que trata das instituições com fins lucrativos e sem fins lucrativos da mesma forma, dando para elas o direito à isenção, sem mencionar a questão de imunidade. Outro ponto inconstitucional, segundo o jurista, é a questão do processo seletivo dos bolsistas, já que a reserva de vagas para alunos bolsistas sem que ele participasse do vestibular com os demais feriria a autonomia dada no art. 207.

Para Dalmo Dallari, o projeto, além de constitucional, é de interesse público. Em sua visão, o tema não exige lei complementar e pode tramitar como lei ordinária. Na questão da imunidade, afirmou que quando o lucro não é tributado (imunidade), há renúncia fiscal. Sobre a autonomia, afirmou que não há desrespeito à autonomia, uma vez que a IES é livre para aderir ao programa, desde que cumpra determinados requisitos.

Nessa audiência, o deputado Gastão Vieira (PT/MA) apresentou o plano de trabalho para as reuniões seguintes da comissão:

amanhã abriremos espaço para representantes de instituições privadas, que disporão do tempo que desejarem para expor as suas posições. Na semana que vem, será a vez do Governo. Serão convidados a participar do debate o Ministro da Educação, bem como representantes da Receita Federal, do INSS, do Ministério Público Federal e da UNE. O Relator, Deputado Colombo, fará viagens para alguns Estados.

A terceira audiência, ocorrida em 17 de junho de 2004, teve a participação de representantes de diversas entidades atuantes na educação superior, como Conselho Nacional de Educação, Anup, Abmes, Abruc, Semesp, além do então Secretário Executivo do MEC, o Sr. Fernando Haddad.

Segue abaixo o mapeamento das crenças de cada coalizão.

2.5.1 Visão essencial sobre a educação superior

Para mapear a estrutura do sistema de crenças do *policy core* de cada coalizão, foram analisados as posturas e posicionamentos das coalizões em relação a alguns temas. A análise do primeiro tema, visão essencial sobre a educação superior, foi dividida em dois momentos: o anterior ao Prouni e o de seu contexto de formulação. Em relação à educação superior e seu contexto anterior ao programa, o Sr. Dilvo Ristoff recordou que já haviam duas iniciativas

planejadas, além de enfatizar o momento difícil pelo qual passavam as Ifes no tocante ao financiamento.

O Prouni já estava no plano de campanha do então candidato Lula, não com esse nome, apenas descrito como criação de bolsas com recursos extra orçamentários. Também estava previsto uma outra iniciativa, que veio a ser chamada posteriormente de REUNI, que previa tornar as IFES o centro e referência do sistema de educação superior, através da recuperação e expansão. Logo nos primeiros meses de seu mandato, o presidente Lula reuniu os reitores das IFES e anunciou a intenção de criar este programa, como a primeira proposta a ser implantada – não foi, porque a questão foi ideologizada nas IFES. Com a reeleição do presidente Lula, houve a implementação do REUNI. Se olharmos os investimentos, vemos que 2003, no primeiro ano do governo Lula, foi o pior ano das universidades federais. Este foi o orçamento herdado do governo anterior.

O consultor legislativo do Senado, Ricardo Martins², enfatizou o forte processo de elitização e exclusão em relação à educação superior: “a história da educação superior brasileira caracteriza-se pelo seu elitismo e pela

2 Ricardo Martins é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e mestre em Administração de Sistemas Educacionais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de Educação desde 1991 e foi Membro da Comissão de Coordenação do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras como convidado de 2000 a 2005.

articulação entre o Estado e as camadas superiores da pirâmide social”. Segundo ele, essas camadas ocupavam tradicionalmente o ensino universitário público e gratuito em uma lógica excludente que durante décadas marcou a educação básica brasileira. Prosseguindo na discussão, o político apresentou iniciativas como o Crédito Educativo, que ocorreu após a consolidação do Plano Real, e o próprio Prouni, mais adiante.

Outra mobilização se deu com a introdução do programa do Crédito Educativo, nos anos 70 (grande expansão da rede privada) e com a sua transformação em lei, no início dos anos 90. A demanda das camadas inferiores da pirâmide social vai se acentuar nos anos 90, após os primeiros efeitos do Plano Real e vencido o período de desemprego então ocorrido. Transforma-se o crédito educativo em Fies (2001) e surge o Prouni, em 2005.

Paulo Sena³, consultor da Câmara dos Deputados, destacou o Fies como uma das ações importantes que precedeu o Prouni.

A política que dialoga de maneira mais próxima com o Prouni foi o Fies. As tentativas de reforma universitária nunca foram para frente, o que tem sido a tônica desde o Fundef. A emenda 14 do Fundef

3 Paulo Sena é graduado e Mestre em Direito pela USP e doutor em Educação pela UnB. É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 1994.

tratava disso e relator José Jorge pediu para tirar a educação superior dessa discussão. No caso dessas políticas de acesso, Fies e Prouni, reuniram-se interesses de viabilizar a melhoria do acesso por parte do setor privado, dos estudantes e entidades estudantis. Houve atores importantes que se uniram em torno dessas políticas, como o setor privado e o governo.

João Paulo Bachur⁴ citou o Fies como política pública de destaque na educação superior:

em relação às mudanças pelas quais passou o FIES, foi possível perceber que as IES reconheciam que o programa tinha um potencial que não estava sendo explorado, que ele podia crescer mais como programa, o que não estava acontecendo na velocidade possível.

O advogado afirma, ainda, que uma das razões para isso era a existência de algumas amarras institucionais, que dificultavam a ampliação da oferta de crédito, como a alta taxa de juros, a exigência de avalista e o fato de não financiar 100% da mensalidade, o que afastava parte considerável do público.

O consultor do Senado Federal Marcelo Ottoni⁵, em sua análise do momento da educação superior anterior

4 João Paulo Bachur é advogado e mestre em Ciência Política pela USP. Era assessor jurídico da Secretaria Executiva do Ministério da Educação em 2004; em 2009, concluiu doutorado em Ciência Política pela USP. Atualmente é Assessor Especial do Ministro da Educação.

5 Marcelo Ottoni Mestre em História pela Universidade de Brasília/UnB. É Consultor Legislativo do Senado Federal desde 1993.

ao Prouni, nomina, inclusive, algumas instituições bem atuantes em nível nacional (Andifes, Andes, Crub, Anup, ABMES etc.), as quais têm tradicionalmente levado o governo federal a reconhecer a necessidade empreender negociações na formulação e implementação de políticas para o setor. Segundo ele, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com inspiração em estudos e recomendações de organismos internacionais, “reduziu a participação de entidades sociais na nas suas iniciativas, em favor de uma visão mais tecnocrática, formada não nos quadros da administração pública federal, mas principalmente da academia (em especial de São Paulo)”. Já no governo do presidente Lula, “as organizações sociais passaram a ser mais ouvidas, mas o nível de participação de cada uma delas na concepção das políticas públicas para a educação superior precisa ser analisado caso a caso”. Além disso, o consultor elencou algumas iniciativas:

Entre as iniciativas que geraram grande movimentação de entidades envolvidas com a educação superior podem ser citadas a criação do “Provão”, em 1995, e da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), em 1998. A regulamentação de disposições da LDB para o sistema federal de ensino constitui outro caso significativo a respeito (Cf. a curta vigência do Decreto nº 2.207, de 1997). Já no governo Lula, merecem destaque o processo de elaboração do SINAES.

Segundo Marcelo Ottoni, o Fies foi objeto de muitas proposições e negociações que envolveram o âmbito parla-

mentar, “com a participação de vários atores, representando, principalmente, estudantes e os estabelecimentos privados de educação superior. Formou-se, inclusive, uma frente parlamentar sobre a questão”.

Cabe aqui destacar que o Fies foi citado por praticamente todos os entrevistados como uma das políticas públicas anteriores ao Prouni que trouxe grandes mudanças no subsistema de políticas públicas de educação superior, notadamente com os atores representantes da educação superior privada.

Em relação à visão essencial sobre a educação superior no contexto do Programa, Ristoff constatou que nos anos 90 aconteceu no país uma expansão desenfreada da educação superior via setor privado, uma vez que o setor público estava estagnado, com propostas, inclusive, de fechamento das IFES. O Prouni nasce no mesmo contexto do Reuni, de recuperação das federais e adoção delas como referência no sistema. Segundo ele, “apesar de ter sido um processo gradativo, o Prouni foi o mais marcante porque ele pode acontecer rápido — e por isso ele aconteceu antes do Reuni, porque ele dependia basicamente do governo”.

O Deputado Irineu Colombo (PT/PR), relator do Projeto de Lei 3.582/2004, afirmou em entrevista que “o Prouni não tratava de reformular a questão do conceito de ensino superior. Tratou de criar critérios inclusivos para a ocupação de vagas nas faculdades particulares em troca de isenção de alguns tributos”. O deputado lembrou a questão da relação das vagas da educação superior (2,4 milhões) com os concluintes do ensino médio (1,8 milhões) para dizer que “havia sobra de vagas, o problema era onde e como era

ofertada. O Prouni ajudou a resolver parte deste problema”.

Ao ser questionado sobre quais organizações atuaram durante o processo de formulação do Programa, Colombo citou a Une e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), dentre outras entidades, e afirmou:

No início, ajudaram a aperfeiçoar a redação com aspectos específicos da rede privada, desconhecidos por muitos (por exemplo, que contribuía com o Sistema S e também que a sem fins lucrativos davam 20% de gratuidade em saúde, educação e Assistência social).

Ainda segundo o deputado, “ao fim, o Crub somou força com a oposição e pressionaram para redução do percentual de vagas de 10 para 7%”.

Em análise dos atores que se posicionaram durante o processo de formulação do programa, o consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Ricardo Martins, assegurou que:

A percepção mais clara foi de articulação das instituições particulares de educação superior e não tanto de organizações sociais. Entidades como a UNE, por exemplo, reivindicavam a expansão das matrículas na rede pública de educação superior. Não se percebeu uma discussão ampla dessas questões no período de apreciação da legislação que instituiu o Prouni. Este debate esteve presente na Assembleia Constituinte, na aprovação da lei de diretrizes e bases da educação nacional e do plano nacional de educação.

Para João Paulo Bachur, o momento da formulação do Prouni era de baixo investimento público nas Ifes, já que se vivenciava no governo uma tensão entre a área econômica e a área social. A discussão sobre a ampliação das IFES estava muito travada, por isso era preciso pensar em soluções com menor custo, que coubessem naquele contexto em que as discussões econômicas eram preponderantes. Isso impossibilitou o aumento do investimento no Fies. A partir daí

uma ideia que surgiu foi regulamentar a contrapartida da imunidade tributária - a legislação já permitia que IES privadas sem fins lucrativos não pagassem tributos, mas a legislação que caracterizava o que era uma instituição filantrópica possuía critérios formais, como: destinar o patrimônio em caso de dissolução para uma instituição congênita, não dividir lucros/dividendos para sócios ou membros de conselho, não remunerar seus dirigentes. manter escrituração contábil, ou seja, eram critérios que se cumpriam com um estatuto social deixando a filantropia à cargo da própria instituição. O Prouni em um momento se propôs a regular a filantropia na educação privada - quase não haviam critérios e controles. O Prouni trouxe um critério transparente: bolsas integrais e de 50% - antes as IES davam descontos de 17%, 12%, descontos de pontualidade para pagamento de 5 a 10% generalizado, que entrava como gratuidade. Isso gerava inúmeros embates judiciais.

Sobre o posicionamento dos atores, Bachur fez mais duas observações: a primeira foi que o Prouni trouxe para as IES “um panorama de Teoria dos Jogos invertido: como as IES poderiam boicotar o Programa? Pela não-adesão, o que exigiria um grande esforço de coordenação entre as IES que dado a heterogeneidade do setor era absolutamente impossível”.

Através da análise das alterações sofridas entre o PL 3.582/2004 e a Lei 11.096/2005, percebe-se que as IES privadas possivelmente não consideraram boicotar o programa, mas adequá-lo aos seus interesses. Ao passo que havia uma grande heterogeneidade entre as IES privadas, suas crenças eram basicamente as mesmas, conforme é possível visualizar ao longo desta obra.

A outra observação do ex-assessor jurídico da Secretaria Executiva do Ministério da Educação disse respeito à questão jurídica: o programa “tem uma técnica jurídica que é importante ressaltar”, uma que “nem toda a Lei do Prouni (referindo-se à Lei 11.096/2005) é adesão ao Programa — o artigo 10 é independentemente de adesão; é o que os advogados chamam de ‘norma ordem pública’”. Os demais artigos são dispositivos que só valem se as IES aderirem ao Programa.

Sobre a atuação das instituições, Bachur afirmou que preferiria “não fulanizar”, citando, contudo, o Movimento dos Sem Universidade, o EducAfro, além da Abruc (favorável, mas com ressalvas) e da Abmes. Segundo ele, “o SEMESP foi uma instituição que se posicionou fortemente contra”.

As IES sem fins lucrativos e não filantrópicas se sentiram desconfortáveis, uma vez que a isenção não traria vantagem financeira significativa, mas aderiram ao Prouni para ficarem com desvantagem comercial, uma vez que as IES privadas com fins lucrativos e as filantrópicas.

Nessa perspectiva, Marcelo Ottoni assegurou que a Andifes, Andes, Crub, Anup e Abmes atuaram no processo de formulação do Programa. “Outras entidades apoiaram a mobilização dos partidos de esquerda nas ações de obstrução da votação da respectiva MP”.

No caso do Prouni, a participação mais intensa foi de entidades que representavam as mantenedoras dos estabelecimentos privados de educação superior. Não houve parecer da Comissão Mista encarregada de analisar a MP. Foram proferidos pareceres na Câmara e no Senado. Mesmo no Senado, excepcionalmente, não houve participação da Consultoria Legislativa (CONLEG) em negociações e na elaboração do parecer do relator. A matéria entrou no Senado dia 6/12/2004 e foi aprovada dia 16 seguinte. O relator, Sen. Rodolpho Tourinho, ligado ao Sen. Antonio Carlos Magalhães – por sua vez, muito próximo a proprietários de instituições de ensino privadas –, apresentou parecer sem participação da CONLEG. Ele alegou ter feito negociações com o MEC e o líder do governo, Sen. Aloizio Mercadante. Dessa forma, não tenho como identificar de forma precisa

as organizações sociais que atuaram mais diretamente nesse processo durante o trâmite parlamentar da MP do Prouni.

Ao analisar a educação superior brasileira antes do Prouni, os entrevistados destacaram a questão da dificuldade de acesso por parte de grande parte da população, o que trazia exclusão à educação superior. A partir da segunda metade dos anos 90, as Ifes enfrentaram uma crise orçamentária e as IES privadas atravessaram um período de forte expansão, mas os estudantes que resolviam entrar em um curso superior encontravam dificuldades no acesso, uma vez que as vagas nas Instituições permaneciam estagnadas e os estudantes não conseguiam arcar com o custo das mensalidades das IES privadas, mesmo com o Crédito Educativo/Fies. Todos os entrevistados concordam que houve participação dos atores durante o processo de formulação do Prouni, cooptando apoio de parlamentares, estreitando a comunicação com o governo ou buscando atrair a opinião pública para criticar as propostas contrárias as suas crenças.

Quadro 06: Crenças do núcleo político em relação à visão geral da educação superior.

VISÃO ESSENCIAL SOBRE A EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	Crítica ao crescimento desenfreado do setor privado – mercantilização da educação superior; Crise do setor público – estagnação nas vagas e crise orçamentária
	Coalizão Privatista	Necessidade de expandir a ES; Necessidade de acabar com o maniqueísmo entre setor público e privado;
Conflitos entre as coalizões	Os conflitos entre as coalizões ocorreram predominantemente no campo conceitual, com a divulgação de estudos técnicos e/ou acadêmicos por parte de cada coalizão.	
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Através da persuasão de agentes públicos por meio de testemunho; Militância através dos docentes e movimento estudantil sobre a importância de investimentos no setor público
	Coalizão Privatista	Divulgação pela mídia dos gaps de desempenho da agência governamental; Estreitamento da comunicação com o governo; Publicação de estudos técnicos mostrando a demanda reprimida por educação superior.

Fonte: o autor.

Dessa maneira, no contexto de formulação do Prouni, discutiu-se fortemente a questão da ampliação do acesso, em um cenário de defasagem no número de oferecidas pelas Ifes e sobra de vagas nas IES privadas. A movimentação dos atores envolvidos no subsistema foi importante na busca de soluções para a ampliação do acesso a um baixo custo.

2.5.2 Acesso à educação superior: diferentes visões sobre as principais causas do baixo nível de acesso e possíveis soluções

O segundo tema para mapear a estrutura do sistema de crenças do núcleo político de cada coalizão está relacionado ao acesso à educação superior, um dos temas centrais no debate do Prouni.

Para Nunes (2007), o sistema educacional superior brasileiro em 2004 era considerado um sistema de elite, uma vez que contemplava apenas 10% da população de 18 a 24 anos, faixa populacional utilizada internacionalmente para mensurar acesso ao ensino superior. Para efeito de comparação, na Argentina, o percentual de jovens de 18 a 24 anos no ensino superior era, à época, de 39%; no Chile esse percentual era de 27%. Para caracterizar um sistema de massa, a educação deve absorver de 15 a 33% dessa população e, para ser considerado universal, deve absorver mais de 33%.

Como forma de ampliar o acesso, o PNE (2001-2010) estabeleceu como uma de suas principais deliberações a ampliação do acesso à educação superior, estabelecendo a meta de triplicar as matrículas da população de 18 a 24 anos em IES. Em 2001, pouco menos de 10% dessa faixa etária estava na educação superior – a meta do PNE era elevar até 2010 o índice para 30%.

O Programa de Governo do primeiro mandado do Presidente Lula apresentou suas proposições em relação à educação através de um documento intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”, discutido por mais de um ano por políticos e especialistas convidados e pelo *staff* do então

candidato. O documento destacava termos como democratização, acesso, permanência e qualidade da educação (SILVA JR., 2005).

No que diz respeito ao acesso à educação em geral, o programa afirmava que

É preciso romper a lógica vigente segundo a qual aos mais pobres estão reservadas as vagas em escolas públicas despreparadas, durante a educação básica, e o acesso a faculdades e universidades pagas de baixo nível, enquanto à elite destinam-se as escolas privadas de qualidade, capazes de preparar alunos aptos a ganhar, nos vestibulares, as melhores vagas na Universidade pública brasileira, onde se concentra o ensino superior de mais alto nível. (PROGRAMA DE GOVERNO, p. 3)

O Programa de Governo destaca ainda a ampliação de vagas na educação superior, estipulando a meta de alcançar 30% dos estudantes da faixa etária já citada, meta já explicitada no PNE de 2001 e que voltou a ser apresentada no Plano Nacional de 2011, uma vez que não foi atingida. Outros pontos citados foram a promoção da autonomia universitária, as políticas de cotas sociais e raciais, a revisão do sistema de avaliação e, dentre outros, a “criação de programa social de apoio ao estudante com crédito educativo para estudantes carentes, criação de um programa de bolsas para estudantes carentes” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 23), uma referência ao que viria a ser o Prouni.

A educação superior pública estatal, também citada no Programa, reforçou o seu papel estratégico para o desenvolvimento do país, apontando-a como referência para as IES e mencionando o acréscimo de suas vagas através da “ampliação do financiamento público ao setor público” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 21).

Durante o ministério de Cristovam Buarque no governo Lula, foi proposta a transferência da responsabilidade da educação superior para o Ministério de Ciência e Tecnologia, deixando o MEC com os outros níveis de ensino. A proposição teve oposição generalizada, sobretudo da própria comunidade acadêmica.

Barreyro (2009) resume as três principais políticas para a educação superior desenvolvidas durante o primeiro governo do presidente Lula (2003-2006): a avaliação da educação superior, lograda através da criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); a ampliação e democratização do acesso, por meio do Prouni e, em menor medida, pelo Reuni; e a construção de um projeto de lei de educação superior, conhecido como “reforma universitária”, que tramita no Congresso Nacional há anos como Projeto de Lei.

A coalizão estatista teve participação destacada durante o primeiro período do governo Lula. Cargos importantes relacionados à educação superior foram ocupados por acadêmicos das universidades públicas, como a Secretaria de Educação Superior, a Direção de Supervisão da Educação Superior, a Presidência do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”) e a Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Su-

perior. Os professores de instituições federais e estaduais que ocuparam esses cargos já haviam sido integrantes de associações de dirigentes, sindicatos de docentes e/ou membros da equipe que elaborou o Programa de Governo (BARREYRO, 2009, p. 87-88).

Para João Paulo Bachur, no contexto de discussão anterior à formulação do Prouni, grande parte das discussões já girava em torno do acesso: “antes do Prouni o que existia de central era o Fies, no tocante ao acesso. As universidades federais estavam com o orçamento congelado há um tempo, não havia uma política de expansão — apenas uma política de financiamento estudantil”.

Desse modo, Ricardo Martins, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, destaca que a questão do acesso está vinculada a dois fatores básicos: “o nível sócio econômico da família e, associado a este, a qualidade da educação básica frequentada”.

Antônio Simões, ex-diretor do Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas da Universidade Federal de Viçosa e atual Coordenador Geral de Expansão e Gestão das Instituições Federais de Ensino, destacou que “existe, ainda hoje, um problema ligado à falta de vagas [no setor público]. A maior prova é o ENEM, que tem um número muito maior de estudantes inscritos do que o número de vagas oferecidas”.

Em relação ao posicionamento da coalizão estatista, Simões afirmou que “os reitores das Ifes não chegaram a se posicionar ou se articular contrariamente ao Prouni. Nenhum estudante saiu das federais para as particulares; as federais não se sentiram prejudicadas pelo programa”.

Para João Paulo Bachur, a causa dos problemas de acesso

Está relacionada com uma baixa taxa líquida de conclusão do ensino médio - que continua sendo um gargalo. O atual PNE estabelece como meta para daqui a 10 anos chegar a 85% de taxa líquida de conclusão do ensino médio. Ou seja, do jeito que estamos, vamos demorar pelo menos 20 anos para universalizar a conclusão do ensino médio - temos que ser mais agressivos. Além disso, não havia tantas opções: o acesso à universidade pública era via vestibular, sonho muito difícil de ser alcançado por grande parte dos jovens, que também não tinham condições de pagar uma universidade privada e não tinham acesso ao Fies por falta de fiador, ou seja, havia uma série de bloqueios. Em suma: os jovens não concluíam o ensino médio, a universidade pública não se expandia e havia travas institucionais para entrar nas IES privadas via Fies.

O consultor legislativo do Senado Marcelo Ottoni fez uma análise mais ligada ao posicionamento dos parlamentares:

Poucos parlamentares ousam fazer eco, diretamente, às críticas de inspiração neoliberal a uma suposta ineficiência de gerenciamento do Estado na educação superior. Afinal, é notória a superioridade da qualidade das atividades acadêmicas da maior parte

do setor público sobre o privado. Mesmo instituições públicas de menor relevância nacional têm respaldo de ampla gama de parlamentares, independentemente da linha ideológica, uma vez que elas são importantes no âmbito de seus estados de origem. Muitos parlamentares se formaram nessas instituições. Por isso, mesmo os que defendem os interesses de expansão do setor privado não costumam ser hostis à educação superior pública. Contudo, em ocasiões de greves prolongadas, são comuns as críticas dirigidas ao setor pelos segmentos políticos mais à direita do espectro político, com foco na atuação sindical. Por vezes, alguns parlamentares questionam a eficiência do setor público, por meio de dados isolados (os índices preferidos nesses casos são os de custo/aluno e de relação professor/aluno).

Na terceira audiência pública da Comissão de Especial criada para discutir o Projeto de Lei 3.582/2004, Arthur Roquette de Macedo, representante do CNE, analisou o Programa destacando que o PL necessitava de avanços para garantir não apenas o acesso, mas a manutenção do aluno na educação superior: “tem aspectos positivos, mas deve ser aprimorado. Não pode ser aprovado na forma como está proposto”. Sendo assim, o ponto de principal crítica é a manutenção do aluno de baixa renda no ensino superior, uma vez que tão importante quanto democratizar o acesso do ensino é manter o estudante carente na universidade. Alunos com renda familiar ao redor de um salário mínimo *per capita* teriam dificuldade, particularmente em cursos

que demandam do aluno gastos adicionais.

O Sr. Roquette de Macedo trouxe uma experiência pessoal:

Na condição de Diretor da Faculdade de Medicina de uma universidade pública e posteriormente seu Vice-Reitor e seu Reitor, pude observar que, mesmo no interior, e mesmo com alunos provenientes da localidade onde estava situada a unidade de ensino, a taxa de evasão era alta quando o aluno provinha de família de condição socioeconômica mais baixa. Ele não podia estudar porque o curso era diurno. Esse fenômeno é mais acentuado em algumas áreas do conhecimento, precisamente em cursos que exigem a aquisição de material por parte do aluno, como, por exemplo, a Odontologia e outros da área médica. Se não dermos a esse aluno carente condições de se sustentar na universidade, acaba ocorrendo a evasão, o que é altamente prejudicial para o aluno, que perdeu seu tempo e ficou frustrado, e para a instituição, que sofre alteração no seu equilíbrio financeiro e acadêmico.

Segundo o representante do CNE, analisar isoladamente esses dados pode ser perigoso, uma vez que podem não refletir a realidade, devido a problemas em relação à veracidade dos dados e ao alto índice de informalidade no mercado de trabalho. Esses dois fatores poderiam distorcer as informações levantadas. Nesse momento, o Representante do CNE sugeriu a participação de estudantes com

renda familiar de mais de um salário mínimo, por meio de bolsas parciais.

Talvez o programa pudesse ganhar maior amplitude se, em vez de apenas bolsas integrais, oferecesse também bolsas parciais, associadas àqueles alunos que tivessem renda familiar baixa, embora acima de 1 salário mínimo per capita. Os excluídos não são apenas esses. Alunos com renda familiar em torno de 2 ou 3 salários mínimos também não têm condições de cursar a universidade. Tenho a impressão de que, se fosse ampliado o universo de estudantes contemplados, com bolsas parciais para os que têm menor carência, maior seria o alcance e a eficiência do programa.

O representante do CNE também destacou a importância do Prouni como uma ação de democratização na educação superior, mas afirma que uma medida dessa natureza só terá êxito se não for implantada de forma isolada e unilateral. Por isso, é preciso que sejam desenvolvidas concomitantemente com o Prouni uma série de medidas governamentais.

Nesse sentido, o fator principal limitante da expansão do ensino superior no Brasil é a inexistência de um programa de financiamento ao estudante e às instituições de ensino, sendo, portanto, fundamental que o Prouni seja acompanhado de uma ação que promova o financiamento não apenas do estudante, mas também da instituição de ensino, no sentido de aperfeiçoar a oferta. Esse comentário

a respeito do financiamento às IES será discutido mais adiante na seção 2.5.5.

O representante do CNE prosseguiu listando algumas metas fundamentais para a democratização do acesso ao ensino superior e o conseqüente processo de inclusão social. São elas: a) melhoria da qualidade dos ensinos fundamental e médio na rede pública; b) criação e fomento dos programas de financiamento ao estudante e às instituições de ensino superior; c) aumento de vagas na universidade pública, notadamente no período noturno e em cursos com maior demanda; d) expansão ordenada do ensino superior: em relação a esta meta, Macedo pondera: “é indispensável, na atual conjuntura, que haja a coexistência do sistema público com o sistema privado”; e) fortalecimento do controle de qualidade, tanto no sistema público quanto no privado, pois, “do contrário, a expansão não atenderá os interesses da sociedade”.

Ainda na terceira audiência pública da Comissão de Especial, Átila Lira ponderou que o Prouni não é apenas um projeto de inclusão social associado à renúncia fiscal e que ele, sozinho, não resolverá por completo a questão do acesso, que “vai se completar com as cotas previstas para serem adotadas pelas escolas públicas (...) e com a reforma universitária”. O deputado conclui: “com todo o respeito aos companheiros da iniciativa privada, fiquei até surpreso de ser apresentado no Governo do PT”.

O discurso do deputado Lira recebeu a solidariedade do deputado Bonifácio Andrada (PSDB/MG): “(...) quero dar apoio ao Deputado Átila Lira em suas observações. O projeto, de modo geral, é muito bom”. Andrada elogiou o

fato de o programa “obrigar as nossas universidades elitistas — algumas não o são — a receber alunos da escola pública”, em sua maioria “pessoas realmente carentes e necessitadas”. O deputado conclui ressaltando o grande “problema” do programa: “a sua implantação vai ser complexa. É preciso estudar mecanismos para enfrentarmos isso”.

A deputada Maria do Rosário (PT/RS) também concorda com o deputado Átila Lira: “Com respeito e admiração, posso traduzir a sua fala da seguinte forma: esse projeto é bom mesmo, pena que não pensamos nele antes”. Para ela, “o Estado não ampliou as vagas públicas” e trouxe números referentes ao governo anterior:

O setor privado se expandiu, e o público, numa escala muito menor. O Governo Fernando Henrique Cardoso fez questão de não expandi-lo. Ele tomou a decisão de não expandir a universidade. Reduziu as verbas em 20%, reduziu o número de professores das universidades federais de 49 mil para 41 mil, ou seja, 8 mil a menos em 8 anos de Governo. Assim mesmo, os reitores e a comunidade conseguiram avançar um pouco, mas houve expansão brutal do setor privado.

Se por outro lado parecia haver, no contexto de formulação do Prouni, falta de vagas no setor público, no setor privado havia um altíssimo percentual de vagas ociosas, apresentados na tabela abaixo, que reforçam os dados apresentados na tabela 6:

Tabela 07: Evolução do percentual de vagas ociosas – Brasil 1996-2004.

CATEGORIA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Geral	19	17,9	17,6	18,7	26,2	26,4	32	36,9	43,8
Privada	22,9	22,4	21,6	23	31,5	31,2	37,4	42,2	49,5

Fonte: INEP (2006)

A questão da ociosidade das vagas do setor privado não é novidade pois, segundo dados do próprio MEC/INEP de 1998, 20,2% das vagas das IES privadas estavam ociosas. Em 2004, com o aumento no número de instituições, o número subiu para 49,5%.

É importante perceber que o ensino superior privado apresentou em 2004 um índice de ociosidade de quase 50% das vagas, mais significativo ainda se observados apenas os cursos de graduação tecnológica, em que o número chegava a 58,2%. O próprio INEP afirma que o desaquecimento do mercado da educação superior, traduzido pelo desequilíbrio na relação oferta/procura, é o grande responsável pela diminuição na taxa de crescimento percebida nos últimos anos (MEC/INEP, 2004).

Trazendo os dados mais recentes do Censo da Educação de 2011, visualiza-se situação semelhante: das 2.743.728 vagas oferecidas por IES privadas naquele ano, somente 1.260.257 alunos eram ingressantes, o que representa uma taxa de ociosidade de 45%. Caso sejam analisadas apenas as faculdades privadas, a ociosidade passa para 58%: as 1.306.831 vagas oferecidas converteram-se em apenas 536.876 matrículas (MEC/INEP, 2011).

O quadro 07, abaixo, resume a estrutura de crenças, os conflitos entre as coalizões e os recursos utilizados por cada coalizão em relação à questão do acesso à educação superior.

Quadro 07: crenças do núcleo político em relação ao acesso à educação superior.

ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	<p>Necessidade de ampliar o acesso, prioritariamente através de um programa que incrementasse a estrutura do setor público;</p> <p>Pensar além do acesso – garantir condições para que o estudante se mantenha na IES.</p>
	Coalizão Privata	<p>Necessidade de ampliar o acesso, aproveitando a estrutura já existente e ociosa do setor privado;</p> <p>Num primeiro momento, a preocupação tem que ser em ampliar e democratizar o acesso – essa era a prioridade. As demais questões como manutenção e qualidade de ensino viriam depois – sobre a qualidade, havia a crença que o mercado se encarregaria de “punir” as IES com baixos índices qualitativos.</p>
Conflitos entre as coalizões	<p>Todos os envolvidos no subsistema de educação concordavam que era preciso ampliar o acesso as IES, sejam públicas e privadas, uma vez que os brasileiros eram muito baixos. Entre os fatores estavam a estagnação no número de vagas oferecidas pelas IES públicas, as altas mensalidades cobradas pelas IES privadas e a insuficiência de mecanismos de financiamento para os alunos – dentro deste contexto, o Fies foi ampliado. Inicialmente, não houve maiores conflitos, que passaram a surgir mais fortemente com a questão do financiamento.</p>	

ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião.
	Coalizão Privata	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião; Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.

Fonte: o autor.

Nesse contexto, a utilização da estrutura do setor privado soou como justificável, mesmo sofrendo oposição de algumas alas do Partido dos Trabalhadores, historicamente ligadas aos docentes e dirigentes das Ifes, e abriu a discussão sobre como expandir o sistema de educação superior, tópico que será tratado no próximo item.

2.5.3 Expansão da educação superior

O terceiro tema definido para mapear a estrutura do sistema de crenças do núcleo político de cada coalizão é a expansão da educação superior, justamente o ponto central das discussões antes da formulação do Prouni. João Paulo Bachur faz uma análise histórica de uma das causas pelo baixo índice brasileiro de acesso à educação superior:

Em relação à educação básica, a escola pública no Brasil demorou para ser universalizada, para ser adotada como política de Estado - fruto da CF/88 e em seguida com o FUNDEF. O que a Argentina fez no final do século XIX (universalização da edu-

cação básica), nós fizemos no final do século XX, tendo que ao mesmo tempo ampliar o acesso à ES. A escola pública de base e universal no Brasil é um fenômeno recente.

Antônio Simões Silva⁶ apresentou uma das razões pelas quais a expansão acabou se dando por meio das IES privadas: “administrativamente falando, as particulares são mais ágeis: se estão precisando de uma mesa, vão a uma loja e compram uma mesa. Nas federais tem que haver licitação e todo um processo muito demorado”. Além disso, ele comenta que o mesmo ocorre no processo de contratação dos docentes: “para uma vaga de professor de uma instituição pública aprovada pelo Ministério se transformar em um professor efetivamente em sala de aula, leva pelo menos um ano. A expansão no setor público é muito lenta”.

Na segunda audiência pública da Comissão Especial destinada a discutir o Projeto de Lei 3.582/2004, o deputado Simão Sessim (PP/RJ) opinou a respeito do crescimento da educação privada: “estamos vendo expandir em demasia a oferta de universidades particulares quando não há contrapartida, o povo não tem dinheiro para ingressar nessas universidades. Algo está ocorrendo”. O deputado concluiu seu comentário corroborando o questionamento anteriormente feito pelo Deputado Paulo Rubem Santiago

6 Antônio Simões Silva é engenheiro cartógrafo pela UERJ, Mestre em Ciências Geodésicas pela UFPR e doutor em Engenharia de Agrimensura e Geodésia Espacial pela University of Nottingham. Em 2004, era Diretor do Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas da Universidade Federal de Viçosa. Atualmente, é Coordenação Geral de Expansão e Gestão das Instituições Federais de Ensino.

(PDT/PE) na mesma audiência pública: “ou há grande ociosidade ou se faz ensino, (...) vendendo educação”.

Ricardo Martins, consultor legislativo da Câmara, afirmou que “houve praticamente consenso no sentido de que a concepção do Prouni possibilitaria a expansão do atendimento gratuito na educação superior com custos menores para o Poder Público”.

Paulo Sena, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, também destacou essa unanimidade: “todos reconheciam a necessidade de ampliar o acesso, parlamentares de centro, esquerda, etc”. A partir do momento que se discutia a possibilidade de ampliar pelo público, “as próprias entidades dos estudantes estavam preocupadas em resolver essa demanda, além das IES privadas que faziam suas articulações para se inserir nessa questão”.

Segundo Maria Aparecida Andrés Ribeiro⁷ (2008, p. 4), em artigo publicado em 2008, o problema da dificuldade de preencher as vagas da ES não poderia ser explicado por falta de demanda à época, uma vez que “nos últimos três anos recenseados têm girado em torno de 2,5 a 2,8 milhões de interessados/ano” (RIBEIRO, 2008, p. 4). Dessa maneira, a autora assegura que uma das causas é a falta de condições

7 Maria Aparecida Andrés Ribeiro é médica, graduada e mestre em Filosofia e especialista em Ciência Política. É professora aposentada da UFMG, onde foi pró-reitora de Extensão e coordenadora de Festivais de Inverno. Foi superintendente de Ação Cultural do Estado de Minas Gerais, Assessora da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia/MG e da presidência da Fundação Roquette-Pinto-Fundação TV Educativa do Rio de Janeiro. Foi coordenadora-geral das estatísticas de Educação Superior do INEP/MEC e diretora de Políticas de Ensino Superior da SESU/MEC. Foi consultora da UNESCO e do Pnud no Ministério da Educação e no Ministério do Turismo. É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde junho de 2006.

financeiras por parte de uma quantidade de estudantes que não conseguia entrar no sistema público, uma vez que ainda não havia sido implementada a expansão do setor público prometida pelo governo. Outra explicação está na

estagnação/regressão das matrículas no ensino médio (9,17 milhões em 2004; 9 milhões em 2005; 8,9 milhões em 2006 e 8,4 milhões em 2007). De 1998 a 2000, o número de concluintes do ensino médio regular passou de 1,5 milhão para 1,8 milhão e parece ter se estacionado nesse patamar. Já as vagas oferecidas por instituições públicas e privadas de ensino superior saltaram de 776 mil em 1998 para 2,4 milhões em 2005, chegando a 2,6 milhões em 2006. Se em 1998 havia uma vaga para cada dois concluintes do ensino médio, sete anos depois o número de vagas já era 31% superior ao de formandos. Significa que se fosse reservada uma vaga para cada concluinte do ensino médio em 2005, sobrariam 600 mil vagas. Focalizando apenas o setor privado, essa relação era ainda mais desfavorável, pois o número de concluintes das escolas particulares de ensino médio – que teoricamente têm mais condições de pagar uma faculdade – caiu, no período, de 360 mil para 300 mil. Em 1998, esses estudantes de escolas privadas representavam 24% dos concluintes do ensino médio; em 2000, eles eram 21%; em 2002, 17,3% e em 2005, totalizavam 16% apenas. (RIBEIRO, 2008, p. 4)

Segundo João Paulo Bachur, o Prouni enfrentou crí-

ticas da “direita” e da “esquerda”: “as críticas da ‘direita’ eram ‘a constituição permite a livre iniciativa privada’, no que eu discordo, pois a educação não é uma mercadoria qualquer”; a crítica da “esquerda” era de que “está errado expandir pelo setor privado”.

Para o assessor, a taxa de inclusão na educação superior é “vergonhosa, o que fez com que precisássemos expandir rapidamente”. “Essa crítica da ‘esquerda’ diminuiu com o Reuni, que ampliou o número de Ifes e promoveu a interiorização” indispensável para a expansão do ES, “porque abarcam faixas de renda e público diferentes. Utilizar as privadas, que estão mais nas grandes cidades do Sudeste, onde há maior densidade demográfica e comercial, através do Prouni e Fies, faz sentido. É um pacote de expansão”.

Sobre a expansão, o ex-secretário executivo da Abruc, em 2004, Rodrigo Lamego⁸, tratou do posicionamento dos atores e da necessidade aumentar a taxa de escolarização da educação superior.

Durante vários momentos na tramitação do Prouni foram feitas audiências públicas, principalmente na Câmara, que dominou o processo; no Senado a tramitação foi muito rápida. Toda a discussão se concentrou na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. As entidades representativas de professores das IFES

8 Rodrigo Lamego é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Fundação Getúlio Vargas/RJ. Foi Secretário Executivo da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC) até o final de 2004. Em 2005 passou a atuar como Chefe de Gabinete aqui da Secretária Executiva do Ministério da Educação.

se posicionaram contra, assim como vários se posicionaram contra o programa. Mas o governo manteve o entendimento de que o foco não deveria ser só no público, privado, no básico ou no médio. A concepção era que a educação era um sistema, que deveria ir desde a creche até a educação superior. Ele vai para a pública, se conseguir, ou vai para uma privada, com o Prouni, ou para uma privada, através do Fies. A ideia não limitar e sim trabalhar com todo o sistema para aumentar a taxa de escolarização da ES que era muito pequena, comparando com os outros países.

Segundo Marcelo Ottoni, consultor legislativo do Senado, os discursos parlamentares costumam apresentar como prioridade a educação básica, embora tendam a destacar a relevância do nível superior e dos investimentos em ciência e tecnologia. Os parlamentares de esquerda defendem mais fortemente a expansão por meio do setor público. Ao avaliar a atuação dos parlamentares de outras linhas ideológicas, Marcelo Ottoni afirmou que “poucas vezes se pronunciam abertamente em favor de qualquer privilégio para o setor privado. Seus discursos são genéricos a respeito, muitas vezes também valorizando o setor público”. No entanto, as negociações e votações “são muito sensíveis e até empenhados a propósito dos interesses da área privada. Os pronunciamentos nas comissões de educação e no plenário geral das duas Casas devem revelar essa situação” — e revelaram, como descrito ao longo desta seção.

As 292 emendas parlamentares recebidas pelo PL 3.582/2004, apresentadas na seção 2.3, já refletem a ten-

dência de diversos deputados em considerar os propósitos do setor privado, por meio de um discurso de inclusão dos estudantes carentes. Muito embora o discurso estivesse ligado ao estudante, muitas das emendas estavam mais focadas em melhorar as condições do programa para as IES privadas.

Apesar de ter havido grande procura pelo Programa já nos dois primeiros anos, Ribeiro (2008) destacou que ele não seria capaz de resolver a questão do acesso, que só seria minimizado consideravelmente se houvesse expansão substancial do setor público. Numa espécie de tentativa de satisfação à coalizão estatista, as análises que se referem ao Prouni são sempre acompanhadas de referências ao setor público, soando quase como justificativas:

(...) o Prouni vem promovendo mudança significativa no acesso ao ensino superior e tem mudado o panorama do ensino superior brasileiro. Complementarmente, o sistema federal de ensino superior está em expansão, com a aprovação recente de mais 10 universidades federais e de 42 novos campi avançados. (HADDAD, MACULAN, RIBEIRO, 2006, p. 13)

Essas declarações soam como respostas aos críticos ao programa, que acusam o governo de ter feito uma decisão política em expandir a educação superior primeiro pelo setor privado, através “do inédito deslocamento de recursos públicos (via perdão fiscal e outras benfeitorias) para aquisição de vagas nas IES privadas de ensino superior” (RIBEIRO, 2008, p. 28).

O quadro 08, abaixo, resume a estrutura de crenças, os conflitos entre as coalizões e os recursos utilizados por cada coalizão em relação à questão da expansão da educação superior.

Quadro 08: Crenças do núcleo político em relação à expansão da educação superior.

EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	<p>Crise do setor público – estagnação nas vagas e crise orçamentária;</p> <p>Opção de expansão por meio do setor privado: benefício a grupos empresariais – baixa qualidade de ensino;</p> <p>Promessa de uma nova política destinada à educação que ampliasse a participação do setor público.</p>
	Coalizão Privatista	<p>A expansão por meio do setor privado será mais rápida e barata;</p> <p>Necessidade de acabar com o maniqueísmo entre setor público e privado.</p>
Conflitos entre as coalizões	<p>Os conflitos entre as coalizões ocorreram principalmente no parlamento – num primeiro momento, com a ideia de que os investimentos do governo pudessem ser canalizados ao setor privado. Com a maior quantidade de informação a respeito do Prouni, e a concepção de que não haveria deslocamento de recursos governamentais diretos ao setor privado, houve um recuo da coalizão de estatista, que não atuou fortemente no Congresso. Após a desfiguração do PL 3.582/2004 na Câmara, beneficiando claramente as IES privadas, o conflito por apoio se intensificou no Senado, com a entrada mais firme da coalizão estatista.</p>	

EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião. Atuação no congresso após as 292 emendas e a consequente desfiguração do PL 3.582/2004.
	Coalizão Privatista	Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares.

Fonte: o autor.

No tocante à questão da expansão, é inegável a opção em ampliar o sistema de educação superior em um primeiro momento pelo setor privado. Como atestam todos os discursos oficiais, o programa permitia o aumento instantâneo das vagas praticamente sem custos, uma vez que não haveria necessidade de investimentos diretos, pois eles ficariam a cargo das IES privadas que seriam beneficiadas com isenções fiscais.

2.5.4 Visão sobre a divisão da responsabilidade pela educação superior (público vs. privado)

Em relação ao quarto tema escolhido para mapear a estrutura do sistema de crenças do núcleo político de cada coalizão, a visão sobre a divisão da responsabilidade pela educação superior (público *vs.* privado), Antônio Simões destacou o papel constitucional de cada nível de governo: o ensino superior é responsabilidade da União, o ensino médio dos estados e o fundamental dos municípios. Desse modo, “o Ministério da Educação não pode repassar diretamente dinheiro aos estados e municípios; isso só é feito através de programas: cria-se um Programa Mais Escolas, e o município que adere ao programa recebe os recursos”.

Simões frisa, ainda, que “o orçamento da União para a educação básica, através de programas específicos, é maior do que o destinado à educação superior”.

Especificamente sobre a educação superior, Simões apresentou o posicionamento dos atores da coalizão estatista:

Em relação à discussão “público vs. Privado”, o movimento estudantil não aceitou o Prouni por achar que se o valor da isenção fosse arrecadado poderia ser investido nas IFES – mas esse dinheiro estava sendo perdido. Se o Prouni acabasse hoje, para onde iriam os estudantes bolsistas? Esse grupo, assim como o movimento docente, entendeu o Prouni como privatização da educação superior. Aliás, o discurso dos docentes é difícil: foram contra o Prouni, ou seja, contra a compra de vagas no setor privado, mas também não quis o Reuni, em que haveria expansão via setor público.

Na terceira audiência pública da Comissão de Especial criada para discutir o PL 3.582/2004, o Sr. Gabriel Rodrigues, representante da ABMES, apresentou uma crítica ao Programa afirmando que, na verdade, trata-se de concepção mais ampla em relação à educação superior: “o esforço governamental deveria estar focado no ensino básico e no ensino médio. Essa é mais uma reflexão que eu sugeriria aos Srs. Deputados”. Segundo ele, “o sistema particular já oferece substancial percentual de bolsas, mais de 500 mil bolsas de 10%, de 15%, de 30%. A inclusão social é feita pelo sistema há muito tempo”.

Outro equívoco apontado por Rodrigues “é considerar a graduação universitária como panaceia para todos os males”, uma vez que “isso depende do projeto de vida de cada um. Nem todos encaram o ensino superior como alternativa para a vida produtiva. Nem todos dependem imediatamente do ensino superior”⁹. O discurso do representante da Abmes é contraditório com a justificativa dada pelo próprio setor privado ao Prouni: a necessidade de maior inclusão e as metas do PNE.

Em seguida, o representante da ABMES destacou que o setor privado de educação superior vem enfrentando um longo período de crise e afirma que “não deve haver sanções para aqueles que não aderirem ao programa — toda a proposta inicial se baseava na premissa de que quem não aderisse seria desligado do Fies, ou coisa parecida”.

Ainda nessa audiência pública, o deputado Irineu Colombo (PT/PR), relator do referido PL, iniciou sua fala trazendo a importância do diálogo e, em seguida, fez uma avaliação sobre o setor privado de educação superior. Para o deputado, esse setor complementa o Estado:

não pode ser nem discriminado, nem considerado imprescindível. Ele complementa. O setor privado não pode ser a principalidade. Lógico que se o in-

9 De fato, em 2011, já no mandato da Presidente Dilma Rouseff, o governo federal criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. A propósito, muitas IES privadas têm aberto escolas ou cursos técnicos para também se beneficiarem deste programa.

teresse é público ele não pode ser a principalidade, mas ele é absolutamente imprescindível, na minha avaliação.

Ainda a respeito da complementariedade dos setores público e privado, o deputado Colombo destaca que “em que pese a expansão, talvez um pouco exagerada para alguns do ensino privado no País, de absorver grande parte dessa massa. Mas do ponto de vista empresarial, ainda têm muito fôlego para sustentar as instituições”.

Ricardo Lamego, ex-secretário executivo da Abruc, também tratou do posicionamento dos atores em relação às responsabilidades dos setores público e privado na educação superior. Sobre a coalizão estatista, ele afirmou que em relação à posição contrária ao programa, “esse grupo não atuou muito: as associações de docente e os próprios alunos das IFES entenderam num primeiro momento que se iriam desviar recursos das IFES para as IES privadas, o que não é verdade”.

Ricardo Martins, consultor legislativo da Câmara, lembrou que “essa discussão [sobre a reponsabilidade dos setores público e privado] permanece, mas foi vocalizada no momento da aprovação do Prouni apenas por uma minoria parlamentar na Câmara, integrante, à época, do PT”.

Para João Bachur, em relação à responsabilidade sobre o que é público e privado na educação superior, é preciso tomar a CF/88 como referencial e completa:

se alguém discorda da existência do setor privado, tem que se enfrentar uma discussão que não é muito

produtiva. No tocante às suas características, a ES brasileira desde os seus primórdios é privada e religiosa. As IES privadas cumprem o papel de chegar onde as IES públicas não tem como chegar, dada a demanda reprimida por ES no Brasil. Eu acho equivocada questionar “porque a União não financia a ES privada?” - a União tem a responsabilidade da regulação do setor, no que o Ministério da Educação vem trabalhando fortemente¹⁰.

Marcelo Ottoni destacou a posição do PT afirmando que “houve no partido resistências ao programa. Esse foi um dos principais motivos do abandono do projeto de lei pela medida provisória”. Essa resistência, inclusive, fez com que “alguns parlamentares da oposição ironizassem a flexibilidade do governo Lula em relação ao tradicional compromisso do partido, inscrito no caput do art. 213 da CF, em favor da aplicação de recursos públicos nas escolas públicas”.

O quadro abaixo resume a estrutura de crenças, conflitos entre as coalizões e os recursos utilizados em relação à divisão da responsabilidade pela educação superior (público *vs.* privado).

10 Desde a LDB/1996, e a criação do Exame Nacional de Cursos – Provão, o Ministério da Educação vem desde o antigo Provão, exame aplicado de 1996 a 2003, buscando aprimorar seus instrumentos de regulação, com iniciativas como a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) composto por um eixo formado por: avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes.

Quadro 09: Crenças do núcleo político em relação à divisão da responsabilidade dos setores público e privado na educação superior.

DIVISÃO DA RESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO SUPERIOR (PÚBLICO VS. PRIVADO)		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	<p>A responsabilidade pela educação é prioritariamente do governo e não do setor privado;</p> <p>O governo não pode abrir mão de sua responsabilidade comprando vagas do setor privado;</p> <p>Relação de complementariedade entre IES públicas e privadas.</p>
	Coalizão Privatista	<p>O governo deve focar no ensino fundamental e médio: deixar a educação superior para a livre iniciativa como foi política do governo Fernando Henrique Cardoso?</p> <p>O setor privado já promove a inclusão e já concede bolsas - temor de uma possível desvantagem de mudança no regime jurídico;</p> <p>Relação de complementariedade entre IES públicas e privadas.</p>
Conflitos entre as coalizões	<p>Como o setor privado já era historicamente forte no país, não houve uma discussão direta sobre a divisão da responsabilidade entre público e privado — as críticas da coalizão estatista eram mais ligadas ao sucateamento das IFES.</p>	
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	<p>Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião.</p>
	Coalizão Privatista	<p>Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião.</p> <p>Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.</p>

Fonte: o autor.

A questão da responsabilidade da educação superior, entre público e privado, não foi um dos temas centrais na discussão do Prouni, uma vez que as duas coalizões compreendem a importância da coexistência de instituições públicas e privadas. A questão da responsabilidade encontra, portanto, um impacto maior em relação ao financiamento da educação superior, objeto da próxima seção.

2.5.5 Visão essencial sobre o financiamento da educação superior

O quinto tema definido para mapear a estrutura do sistema de crenças do *policy core* de cada coalizão foi provavelmente o ponto mais crítico de toda a formulação do Prouni, uma vez que a isenção de impostos concedida às IES que aderiam ao Programa pode ser encarada como um financiamento indireto. Foi em relação a esse ponto que ocorreram grande parte dos embates entre as coalizões.

No tocante à visão sobre o financiamento da educação superior, Rodrigo Lamego assegura que a ideia do Prouni era “comprar vagas em universidades particulares que tivessem boa qualidade. Foi um processo muito discutido no Congresso, muito complexo. Participei dos dois lados, das instituições e do governo”. A respeito desse embate entre os atores, ele relatou:

As organizações se mobilizaram no processo de formulação do Prouni e isso trouxe resultados. Houve um processo de melhoramento do programa no Congresso, por pressão das entidades representativas do setor privado e da ABRUC, no caso das comunitárias. Dis-

cutiu-se a base de cálculo, por exemplo, dentre outros aspectos dessa natureza. Algumas instituições foram muito fortes nesse processo: a ABMES, a ANUP, a ABRUC, a ANACEU. Em alguns momentos houve embates muito fortes: a posição do governo era uma e das instituições era outra – não havia um entendimento quanto à base de cálculo, por exemplo. Em um certo momento o processo parou. Em relação à posição contrária ao programa, esse grupo não atuou muito: as associações de docente e os próprios alunos das IFES entenderam num primeiro momento que se iriam desviar recursos das IFES para as IES privadas, o que não é verdade.

Ao analisar a questão do financiamento, Dilvo Ristoff afirmou que o investimento do governo no setor privado de educação superior poderia ser investido das federais: “essa tese não é verdadeira porque a receita fiscal é insignificante, o que eu já sabia desde 2005”. Ele acrescenta:

Perguntei para o Ministro Haddad qual seria o valor da renúncia fiscal: R\$ 250 milhões – nessa mesma época, o Fies custava R\$ 1 bilhão. Esse valor de renúncia era mais baixo, ou no mesmo patamar, que o orçamento de qualquer universidade federal. O valor da renúncia foi até menor que a previsão, girando em torno de R\$ 170 milhões. Hoje estamos com uma renúncia em 2014 estimada em torno de R\$ 800 milhões – que não deve chegar a R\$ 700 milhões.

Na verdade, o valor da isenção foi bem maior. Ao comparar o custo do aluno Prouni com o aluno de uma universidade federal, Ristoff afirma que “o custo governamental de um aluno Prouni é muitíssimo mais baixo se comparado às federais – e tinha que ser mesmo. São instituições de naturezas diferentes. As federais tem museu, planetário, laboratórios, pós-graduação, hospitais, etc”.

O ex-diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (DEAES/INEP) concluiu que o “pensamento de se injetasse mais dinheiro ia salvar o sistema federal é bobagem — o que salvou as federais foi o Reuni com uma política global de recuperação das Ifes, que é outro patamar de recurso, bem mais possante”.

Dessa forma, percebe-se que a justificativa utilizada pelo governo, traduzida na fala de Ristoff, é econômica, pois em um cálculo simplista, chega-se à conclusão de que é mais barato “pagar” pelo serviço que oferecê-lo, premissa essa questionada, segundo mostra a tabela abaixo. Além da suposta economia, o Prouni, ao mesmo tempo, atende os interesses das IES privadas, minimizando o percentual de vagas ociosas dessas instituições, que chega a quase 50%.

A tabela traz os valores da renúncia fiscal do governo federal junto às IES no período de 2006 a 2012.

Tabela 08: Renúncia Fiscal gerada pelo Prouni, por tipo de tributo (Brasil 2006-2012).

FONTES	EXERCÍCIO						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IRPJ (Em R\$)	58.492.486	38.065.549	128.209.647	186.056.603	236.598.315	219.797.444	274.328.490
PIS-PASEP (Em R\$)	180.416.340	29.308.970	38.358.003	59.728.748	70.726.427	38.049.649	59.452.425
CSLL (Em R\$)	24.763.205	15.426.810	66.294.894	107.398.277	148.408.204	78.615.912	126.427.291
INSS (Em R\$)	68.105.277	74.572.921	173.890.267	274.404.438	325.037.819	174.438.333	54.452.425
TOTAL (Em R\$)	331.777.308	157.374.250	406.752.811	627.588.066	780.770.765	510.901.338	514.660.631

Fonte: Costa (2013), com base no Demonstrativo dos Gastos Tributários, do Ministério da Fazenda dos anos de 2006 a 2012.

A renúncia fiscal do governo anual no período foi em média R\$ 475.689.309. Ao somar o total não arrecadado pelo governo federal em tributos, chega-se a cifra de R\$ 3.329.825.169. Segundo o Andes (2004), com cerca de um terço desse valor, R\$ 1 bilhão, seria possível dobrar o número de estudantes nas Instituições Federais.

O jornal Valor Econômico publicou uma matéria, intitulada “Com Prouni, faculdades particulares deixarão de pagar R\$ 1 bi em impostos”, em 9 de abril de 2012, em que faz um cálculo considerando a previsão de isenção para 2013:

A renúncia fiscal às instituições de ensino particulares que oferecem bolsas de estudo dentro do Programa Universidade para Todos (Prouni) baterá na casa do bilhão de reais no ano que vem caso mantenha o atual desempenho. Os valores que a União deixa de arrecadar do sistema privado de educação superior em troca da concessão de bolsas de estudo para jovens de baixa renda e vindos de escolas públicas têm crescido a uma taxa média anual de 35% desde 2005, considerando valores correntes. No mesmo período, a taxa média de concessão de bolsas do Prouni cresceu num ritmo bem inferior, de 11% ao ano. A arrecadação federal registrou elevação média anual de 12%. Neste ano [2012], a Receita Federal abrirá mão de R\$ 733,9 milhões referentes ao não recolhimento de quatro impostos e contribuições federais (IRPJ, CSLL, PIS e Cofins). O valor representa alta de 44% sobre a renúncia fiscal verificada no ano passado, quando o Prouni distribuiu 170,6 mil bolsas, seu pico em oito anos de programa. Entre 2005 e o início de 2012, o Prouni ofertou 1,043 milhão de bolsas, das quais 518,6 mil foram utilizadas. (VALOR ECONÔMICO, 2012).

A Folha de São Paulo, em matéria de 04 de agosto de 2013, estima o valor da renúncia fiscal em R\$ 3,97 bilhões (FOREQUE, 2013). Não se pode afirmar, portanto, que o Prouni se trata de um montante pequeno. Aliás, o valor investido indiretamente, por meio da renúncia fiscal, é maior do que o investimento feito no Reuni.

Segundo notícia divulgada pelo Portal do MEC, o Reuni integra o PDE, lançado em 24 de abril de 2007. Em sua primeira fase, o Reuni marcou “a criação de dez novas universidades federais e a abertura de 61 campi em todas as regiões do país”. Segundo o Ministério da Educação, “agora, as 53 instituições, que representam 100% das Ifes, terão recursos para qualificar suas atividades. O primeiro repasse do programa, R\$ 250 milhões, ocorreu em dezembro de 2007”.

A notícia publicada no *site* oficial do Ministério da Educação, em 13 de março de 2008, ainda destacou que o montante investido pelo governo federal para executar o Reuni vai ser de R\$ 2 bilhões para que as instituições promovam melhorias de infraestrutura, abram cursos e novas vagas, bem como promovam o acesso e a permanência dos alunos e a qualidade do ensino.

A grande diferença aparece ao se dividir o montante investido pelo número de alunos concluintes. Paulo Rocha¹¹ também tratou dessa comparação dos custos: “em meados de 2008 e 2009, o cálculo que fazíamos no Ministério era de que o Prouni gerava o mesmo número de vagas do Reuni com um custo cinco vezes menor”.

Por falar em Reuni, alguns especialistas chegaram a achar que ele traria prejuízos para as IES privadas, uma vez que poderia representar a diminuição no público-alvo das

11 Paulo Rocha é doutor em Ciência Política pela UnB. Durante o processo de formulação do Prouni foi titular da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO/MEC). Atualmente, é professor do Eixo de Negócios e Gestão Pública do Instituto Federal de Brasília (IFB) e pesquisador do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG) e do Centro de Pesquisa em Arquitetura da Informação (CPAI), ambos da Universidade de Brasília — UnB.

privadas. Mesmo com a criação de novas instituições públicas e do aumento nas matrículas das instituições públicas já existentes, o percentual de participação do setor privado no total das matrículas está mais alto agora, 10 anos após a criação do Programa, do que antes do programa.

Parte disso é justificada por ações do governo. Uma matéria publicada pelo jornal Valor Econômico em 11 de março de 2014 afirma que os “universitários beneficiados pelo Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) já somam 31% do total das matrículas no sistema privado de ensino superior”. A matéria utilizou dados do Censo da Educação Superior de 2013, a partir dos quais se concluiu que o total de alunos beneficiados por esses dois programas “representa 1,66 milhão de alunos de um total de 5,34 milhões fazendo cursos presenciais em instituições particulares em 2013”. Em comparação com 2010, “a participação das duas políticas públicas sobre o total de vagas era de apenas 11%, três vezes menor que a proporção atual”.

Segundo o jornal, “é a primeira vez desde 2005 que o MEC apresenta números ativos de bolsas do Prouni e de contratos do Fies”. No entanto, o crescimento observado em comparação com 2010 “é resultado, sobretudo, da reformulação do Fies em 2010 e do forte avanço dos investimentos no programa (...). Nesses três anos, o peso do Fies em relação ao total de matrículas subiu de 4,5% para 21,5%”, enquanto que no caso do Prouni houve uma estabilidade (9,5%).

O diretor-executivo do Semesp, Rodrigo Capelato, concedeu entrevista ao jornal comentando os números.

Em 2009, apenas 2,4% dos alunos se matriculavam usando o Fies. Em 2013, 30% dos ingressantes vieram estudar por meio do Fies. Antes a gente tinha as classes A e B com condições de fazer universidade pública ou pagar uma boa faculdade privada e uma parcela das classes D e E chegando ao ensino superior atendida pelo Prouni, que é de 2004. A classe C ficou excluída até 2010, mas felizmente o Fies foi reformulado e o acesso está sendo ampliado.

O diretor-executivo ainda apresenta uma possibilidade de ampliação dos programas: a educação a distância: “nem Fies nem Prouni valem para o ensino a distância, que já soma mais de um milhão de matrículas”.

Rodrigo Lamego, ex-secretário executivo da ABRUC e atual Chefe de Gabinete da Secretária Executiva do Ministério da Educação, respondeu enfatizando o posicionamento de alguns atores da coalizão estatista: “setores um pouco mais radicais entenderam que o financiamento deveria ser todo para a educação pública — já o governo e os próprios envolvidos com a educação, entendiam que deveria ter um aporte em todo o segmento”.

Na terceira audiência pública da Comissão de Especial criada para discutir o Projeto de Lei 3.582/2004, o Sr. Gabriel Rodrigues iniciou seu discurso afirmando ter faltado diálogo do governo com as instituições envolvidas no Programa, celebrou a importância da audiência pública e apresentou alguns equívocos do programa, em sua visão.

O primeiro equívoco é o “caráter assistencialista” do programa. Segundo o representante da ABMES, “nem

nos países socialistas a universidade é de graça. Há pelo menos a obrigatoriedade da contrapartida para a sociedade. Portanto, é preciso criar uma contraprestação de serviços para aqueles que participarem do sistema”. Para ele, “todos devem pagar, ou com serviços ou com mensalidades”.

Nessa mesma audiência, Fernando Haddad afirmou que em relação ao financiamento “ninguém pode ser contra financiar o aluno. Financiamos compra de carro e de geladeira. Não é possível imaginar um país que não tenha um programa de financiamento para o ensino”. Quando questionado a respeito de investimentos no setor público, Haddad ponderou: “vamos esquecer o setor público, vamos nos manter no setor privado” e fez uma relação entre o Prouni e o Fies.

Sendo assim, Marcelo Ottoni lembrou da forte vinculação dessa categoria (financiamento da educação superior) com a anterior (divisão da responsabilidade pela educação superior — público *vs.* privado), uma vez que o “debate mais ideológico entre público e privado perdeu força, devido à grande expansão deste último setor e ao enfraquecimento do viés fortemente confessional que o tema teve no passado”. Segundo ele, ainda que a matéria continue importante para setores de esquerda, “estão em jogo, mais abertamente, a disputa por recursos públicos e a capacidade do Estado de controlar a qualidade da educação superior, principalmente sobre o campo privado”.

Ao tratar dessa questão, Paulo Rocha, lembrou os primórdios do programa:

Essa proposta do Prouni teve sua primeira origem na pessoa do Fernando Haddad. Ele era assessor do Ministro do Planejamento, Guido Mantega, e apresentou essa proposta ao Ministro da Educação, Cristovam Buarque, que a encaminhou para a Secretaria de Ensino Superior. O secretário, Prof. Carlos Roberto Antunes dos Santos, ex-reitor da UFPR e ex-presidente da ANDIFES, se posicionou contra a proposta, já que tinha uma visão de universidade pública. Assim, a proposta ficou “na geladeira”. Quando o Fernando Haddad foi convidado a assumir o cargo de Secretário Executivo do Ministério da Educação, a ideia do que viria a se tornar o Prouni voltou a ser considerada.

A fala do Paulo Rocha mostra que a coalizão estatista ocupava posições de destaque no Ministério da Educação, a começar pelo próprio Cristovam Buarque, ex-reitor da Universidade de Brasília.

O quadro 10, abaixo, resume a estrutura de crenças, os conflitos entre as coalizões e os recursos utilizados por cada coalizão em relação à divisão da responsabilidade dos setores público e privado na educação superior.

Quadro 10: Crenças do núcleo político em relação ao financiamento a educação superior.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (PÚBLICO VS. PRIVADO)		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	Financiamento governamental apenas para IES públicas: “dinheiro público tem que ser investido em educação pública”; As IES privadas deveriam contar somente com financiamento privado;
	Coalizão Privatista	Necessidade de aporte de investimentos governamentais em todos os segmentos da educação; A expansão por meio do setor privado é mais barata.
Conflitos entre as coalizões	A questão do financiamento é especialmente crítica porque evidencia a disputa por recursos públicos. As primeiras propostas do Prouni encontraram resistência no Ministério da Educação, sobretudo porque alguns dos cargos estratégicos eram ocupados por atores da coalizão estatista. A coalizão estatista criticou o Prouni através de artigos de opinião e pesquisas acadêmicas qualitativas, mas os conflitos foram maiores no Congresso, a partir da desconfiguração do PL, o aumento no tamanho da isenção fiscal e a diminuição na contrapartida que as IES privadas dariam (percentual bolsistas vs. alunos pagantes).	
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião. Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.
	Coalizão Privatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião. Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.

Fonte: o autor.

Para Paulo Rocha, a não existência do Prouni não implicaria no aumento do custeio das IFES, já que se viu

uma oportunidade de financiar um novo programa diferente do Crédito Educativo, em que as IES ofereceriam bolsas proporcionais à isenção que recebiam, que, segundo ele, muitas instituições não pagavam. A proposta do Prouni, então, consistia basicamente em utilizar os recursos da inadimplência das IES privadas em prol da criação das bolsas. Desse modo, não se tratava de um dinheiro que estivesse à disposição do Ministério, o que os reitores das IFES sempre tiveram dificuldade de compreender.

2.5.6 Visão sobre regulação da educação superior

Em relação à regulação da educação superior por parte do governo, Rodrigo Lamego analisou que toda a discussão do Prouni trouxe para o debate a questão da regulação das IES por parte do governo, já que “quando você fala em regulação, o setor privado se opõe achando que o governo está ‘se metendo’ em seu negócio”. Em relação aos posicionamentos, Lamego lembrou que foram feitas reuniões com representantes do setor privado.

aliás, foi uma discussão muito forte. Alguns representantes do setor privado afirmavam que o governo poderia exigir qualidade nas IES públicas porque as bancava – mas não poderia exigir qualidade do setor privado porque, além de tudo, recebia alunos com pior desempenho acadêmico, ou seja, os que não conseguiam entrar no setor público. As deficiências de aprendizado eram maiores.

Segundo ele, as IES, em um primeiro momento, não queriam a mudança (trazida pelo Prouni): “entendiam o programa como uma ameaça à sua autonomia administrativa, pois uma vez que se estabeleceram regras gerou nos dirigentes das IES privadas o raciocínio de: ‘você está mexendo no meu negócio!’”, discussão que se radicalizou tanto pelo lado do governo quanto pelo lado das IES.

Ainda, o ex-secretário diz que outra questão de embate entre o setor privado e o governo deu-se em relação a atender o mercado de trabalho, pois o setor privado “entendeu que deveria ser assim, mas o governo, não. O governo tinha uma visão mais acadêmica, de que a universidade deveria formar cientistas, pensadores, mas o mercado dizia que não, que se deveria preparar o aluno para o mercado de trabalho”. Ele acrescenta:

Isso se repetiu em todo o processo de avaliação das IES no MEC: todo o embate que se deu sobre reforma universitária tocava nesse ponto. O setor privado questionava como uma faculdade isolada tinha a obrigação de ter um percentual de professores doutores, como um centro universitário também precisava ter quase o mesmo de professores doutores de uma universidade. Esse debate aconteceu aqui no ministério e externamente. Questionava-se: “para que eu preciso ter um número ‘x’ de doutores se o meu foco é a formação para o mercado de trabalho?”. Para as IES, deveria haver critérios menos rígidos. O Prouni acabou trazendo essa discussão à tona.

Na terceira audiência pública da Comissão de Especial criada para discutir o Projeto de Lei 3.582/2004, Fernand Haddad também se referiu à resistência inicial que o Prouni sofreu, inclusive das IES privadas.

De onde vem alguma resistência? Eu não sei identificar propriamente, porque, em geral, a resistência é de pessoas que não vão dialogar; contudo, a resistência vem de quem quer manter o atual quadro. Quem quer manter o atual quadro, evidentemente, é contra o projeto. Quem não deseja um marco regulatório transparente e isonômico é contra o projeto. Mas quem quer fazer um pacto em torno de um marco regulatório respeitável e que dê condições, que dê um horizonte para um país qualitativamente muito diferente do que é hoje, vem percebendo as vantagens de médio e de longo prazo que isso dará para o ensino superior como um todo, no País.

Nessa perspectiva, o Secretário destacou que o governo recebia “as emendas apresentadas pelos Deputados, mas também documentos, contribuições, críticas, sugestões ao MEC para considerar o aperfeiçoamento da redação num ou noutro ponto” e que considerava “uma regra de transição que permita às instituições adequarem-se ao novo marco regulatório com algum tempo”, pois o contingente de alunos pagantes continuaria sendo 90% dos matriculados nas IES privadas.

Ele trouxe, ainda, o posicionamento do governo em relação às IES filantrópicas:

O objetivo do programa não é eliminar a filantropia ou colocá-la em condições rígidas o suficiente para inibir o oferecimento de serviços que também consideramos essenciais e gostaríamos que perdurassem até com apoio governamental, que hoje inexistente, para sua expansão e qualificação.

Sendo assim, Haddad acrescenta que um dos pontos principais do Prouni é ter uma “regra clara, que iniba as instituições que não têm finalidade filantrópica de permanecerem sob esse regime”.

Para o consultor do legislativo da Câmara dos Deputados, Ricardo Martins, a “tendência é a de que o Estado regule a educação superior, mas que essa regulação esteja claramente normatizada na legislação mais ampla, aprovada pelo Congresso, e não apenas estabelecida pelo poder regulamentar do Poder Executivo”. Apesar disso, ele afirma que essa questão permanece estática, “pois os diversos projetos relativos à reforma universitária seguem sem apreciação no Poder Legislativo, provavelmente por articulação oriunda do próprio Poder Executivo”.

Paulo Sena, também consultor do legislativo da Câmara dos Deputados, ponderou que

as organizações privadas exercem um acompanhamento direto e um *lobby*, com a justificativa de que estão facilitando o acesso, criando um discurso generoso de que estão auxiliando o governo, prestando um serviço relevante – que não deixa de ser verdade. A questão é a qualidade e o lucro pelo lucro. Até que

ponto essas IES estão preocupadas em maximizar seus lucros independentemente da qualidade e isso se reflete não apenas na escolha de cursos mais baratos, de como serão remunerados os professores, que tipo de materiais ela vai usar. Daí vem a necessidades das avaliações, de que elas reclamam tanto. Na educação básica, já houve propostas de se colocar na porta da escola a nota no FUNDEB, mas nunca se apresentou algo parecido na educação superior. As IES privadas usam a nota que as convém dentro dos diversos índices do ENADE.

Marcelo Ottoni, consultor legislativo do Senado, também trouxe uma visão do que ocorre no parlamento:

A ideia de deixar que o mercado regule a educação superior é residual no discurso parlamentar. Os pronunciamentos defendem o controle de qualidade pelo Poder Público. Existem, contudo, divergências sobre os instrumentos adequados. Na era FHC era mais marcada a linha crítica da oposição à flexibilidade do MEC na regulação do setor privado. Sob o governo Lula, que também favoreceu a expansão do setor – embora tenha consolidado um sistema mais consistente de avaliação –, a oposição direcionou críticas genéricas à atuação do MEC no controle da qualidade do ensino. A defesa do setor privado no âmbito parlamentar manifesta-se menos na fala e mais claramente no processo legislativo, mediante a apresentação de proposições (inclusive emendas a

proposições mais importantes) e as votações. Assuntos caros ao setor educacional privado, como Fies e Prouni, tendem a atrair a atenção de significativo contingente de parlamentares.

Ao analisar a questão da regulação da educação superior, João Paulo Bachur analisou que nos anos 90 vigorou a concepção de que o mercado deveria regular o setor privado de ES: “como dizia o ex-ministro Paulo Renato de Souza, ‘todo mundo é maior de idade e vacinado’. O governo deve autorizar e o mercado regular”. Segundo ele, no ano 2000 criou-se a figura dos Centros Universitários “que tinham a função de oferecer uma educação superior mais rápida e massificada”.

A premissa é que os jovens se basearam em dois aspectos: um econômico (custo das mensalidades) e um pedagógico (qualidade), mas a necessidade por formação superior era tão grande que qualquer diploma, mesmo de uma IES com baixos índices qualitativos, era importante para os estudantes. Em que pese o rápido crescimento, não havia instrumentos jurídicos restritivos - qualquer pedido de abertura de curso era autorizado. Hoje quando um curso é descredenciado, a IES precisa esperar dois anos para pleitear a reabertura. Um instrumento muito importante é o Censo da Educação Superior, que traz uma série de indicadores importantes para as IES.

A respeito da regulação da educação superior, Ribeiro (2008) abordou a questão da qualidade das IES participantes do Programa. Para tanto, analisou o desempenho dos estudantes contemplados com bolsas Prouni, desmistificando a ideia de que o programa contribuiria para baixar o nível da educação superior. Na verdade, pesquisas comprovam que o desempenho dos alunos bolsistas tende a ser superior ao dos alunos não-bolsistas, como concluiu a pesquisa “Acesso e permanência - a experiência do Prouni na PUC-Minas”.

Utilizando dados do primeiro semestre de 2005, a pesquisa mostrou que 77,1% dos alunos bolsistas foram aprovados em todas as disciplinas cursadas; no caso dos alunos não-bolsistas, a aprovação foi de 70,1%. Entre os alunos não-bolsistas, o percentual de reprovação por frequência insuficiente foi de 9,3% e, dos alunos bolsistas, apenas 2,9 foram reprovados por frequência.

Ainda segundo dados da PUC-Minas coletados de 2005 a 2008 em pesquisa desenvolvida por Oliveira, Contarine e Cury (2012), concluiu-se que “a maioria dos bolsistas apresentou, nesses anos, desempenhos escolares, entre bons e muito bons, sendo que 252 bolsistas foram ‘Destaque Acadêmico’”.

Contudo, o resultado das IES privadas parece não acompanhar o bom desempenho dos alunos bolsistas. Segundo Ribeiro (2008, p.23), nos primeiros anos do Programa o que se vê é que “algumas universidades ou faculdades privadas com resultados reiteradamente ruins nas avaliações oficiais estão, desde o início, participando do Programa Universidade para Todos, e com a anuência do

governo”, levantando dúvidas a respeito do porquê dessa condescendência por parte do governo, “uma vez que há remanejamento de recursos públicos em favor de instituições privadas” e, portanto, seria justo esperar que bem selecionasse os alvos de sua inversão, contemplando com a benfeitoria do perdão fiscal (e outros prêmios) apenas as instituições privadas de qualidade”.

Em matéria publicada no jornal Folha de São Paulo, de 28 de agosto de 2006, Luciana Constantino e Fábio Takahashi apresentaram um panorama das IES com avaliações negativas no Enade e que eram beneficiadas com a isenção fiscal.

O Programa Universidade para Todos, uma das bandeiras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na campanha à reeleição, oferece bolsas de estudo a alunos carentes em 237 cursos de ensino superior que tiveram os piores conceitos em avaliação nos últimos dois anos. Eles representam 48% dos 492 cursos de instituições privadas com as notas mais baixas -1 e 2 - no Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) de 2004 e 2005. Também foram os que menos agregaram conhecimento aos alunos nos anos da graduação -índice chamado de IDD. A partir dos resultados do Enade divulgados neste mês, a Folha fez um cruzamento com as instituições que aderiram ao Prouni, como é chamado o programa de bolsas. Pela lei do Prouni, os cursos com baixo rendimento só poderão ser fechados se tiverem três desempenhos insatisfatórios no Sinaes, sistema de

avaliação do ensino superior do qual o Enade faz parte e que conta também com visita de comissões às universidades. A primeira “rodada” do Sinaes se completa só no ano que vem, quando as avaliações de cursos e instituições ficam prontas. Enquanto isso, as instituições vão usufruir de isenção de tributos fiscais, que é a contrapartida pela concessão de bolsas. Em 2005, o primeiro ano do programa, o governo deixou de arrecadar R\$ 105,6 milhões e beneficiou 112.275 alunos com renda mensal per capita de até três salários mínimos (total da renda familiar dividida pelo número de integrantes) em 1.142 instituições. O número de vagas do Prouni é quase o mesmo que o oferecido pelos vestibulares de todas as universidades federais do país - cerca de 120 mil ao ano.

Segundo Ribeiro (2008), esses dados motivaram declarações públicas de alguns atores envolvidos nesse subsistema de políticas públicas: o ministro interino da Educação Jairo Jorge da Silva declarou, em janeiro de 2006, que tomaria medidas que assegurassem a qualidade das Instituições participantes, o que acabou não acontecendo num primeiro momento “devido à morosidade natural dos procedimentos de avaliação e supervisão em curso no MEC e o respaldo legal com o qual as instituições contam, para poder continuar funcionando”. Outro ator importante que se manifestou nesse momento foi a Une, afirmando que “o governo tem de ser rígido, há alunos sendo vítimas de propaganda enganosa”, e o Movimento dos Sem Universidade (MSU) por meio de seu coordenador Sérgio Custódio,

ao cobrar maior atuação do Conselho Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni (esse conselho realizou desde o início do programa, em janeiro de 2005, até agosto de 2007 apenas duas reuniões). Segundo o coordenador do MSU, “sem o acompanhamento da sociedade civil, problemas como o da falta de qualidade nos cursos seguirão. O estudante cria uma expectativa para entrar na universidade e depois vê que o curso não tem qualidade”.

Uma matéria publicada no jornal o Estado de São Paulo de 31 de julho de 2007 reflete a necessidade urgente de maior regulação por parte do governo, visto que o problema qualitativo persistia:

Depois de três anos de avaliações, o Ministério da Educação descobriu que quase mil cursos têm resultados sofríveis no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Metade dessas faculdades ruins hoje oferece bolsas no Programa Universidade para Todos (Prouni) em troca de isenções de impostos por parte do governo. Neste ano, essas isenções devem totalizar R\$ 126 milhões. Cruzamento feito pelo Estado mostrou que 462 dos 923 cursos com as notas mais baixas do exame estão oferecendo bolsas via Prouni para o próximo semestre letivo. Ao todo, os cursos ruins representam 8% dos 5,8 mil oferecidos neste semestre no programa. O porcentual não é alto, mas as notas baixas incluem algumas das maiores instituições do País, que oferecem um bom número de vagas. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).

Os representantes das IES privadas trataram de minimizar as avaliações negativas: o presidente do Semesp, Hermes Figueiredo, ao comentar a notícia em entrevista publicada no Portal G1 de 31 de julho de 2007, preferiu desfazer-se do instrumento avaliativo a reconhecer as deficiências das IES:

acredito que esse é até um número esperado, dentro do normal. Não desqualifica o programa nem as instituições. O Enade não é o sistema completo de avaliação, não é feito por todos os alunos e alguns, muitas vezes, não têm compromisso com o resultado.

No entanto, a situação da baixa qualidade de várias IES participantes do Prouni parecia não mudar. Outra matéria, publicada pelo Portal Terra, mostra a realidade da baixa qualidade do ensino em muitas das IES que ofertam bolsas Prouni. Segundo a matéria,

Com as notas do ENADE 2011, o MEC pede, pela primeira vez, comparar os resultados e visualizar os cursos que estavam deixando a desejar no CPC. A medida não era possível antes porque o exame é aplicado em três grupos, um por ano: o primeiro, de 2006 a 2008; o segundo, de 2009 a 2011. Com as notas do fim de cada ciclo em mãos, o órgão divulgou, em dezembro do ano passado, a lista daqueles que não poderiam abrir concurso de vestibular, nem receber novos bolsistas do Prouni. (PORTAL TERRA, 2013).

Portanto, as IES que, segundo o instrumento avaliativo do governo (Enade), tinham baixa qualidade, passaram muito tempo oferecendo bolsas. Ao tratar da mesma notícia, o Portal Exame comentou que algumas das Instituições “tiveram a avaliação ruim em 2011 e até hoje (junho de 2014) não apresentaram ao Ministério um plano para resolver as deficiências”.

Também há cursos que foram mal avaliados em 2012 e 2013. As instituições têm 15 dias para apresentar sua defesa, mas a legislação prevê que, se não concordarem com um plano de saneamento, poderão ser descredenciadas. Todas as que estão em processo de descredenciamento agora foram chamadas pelo MEC depois do resultado das avaliações para assinar um Termo de Saneamento de Deficiências, um mecanismo em que os cursos ficam sob supervisão direta e se comprometem a resolver os problemas apontados por uma comissão de especialistas. Nenhuma das 79 aceitou a supervisão até hoje. (PARAGUASSU, 2014).

O quadro 11, abaixo, resume a estrutura de crenças, os conflitos entre as coalizões e os recursos utilizados por cada coalizão no tocante à regulação da educação superior.

Quadro 11: crenças do núcleo político em relação à regulação da educação superior.

REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	Não se envolveu nessa questão.
	Coalizão Privatista	O governo não regular as IES privadas – é preciso respeitar o princípio da livre iniciativa; O mercado fará o controle de qualidade entre as IES – o aluno escolherá as melhores; O Prouni representava uma ameaça à autonomia administrativa das IES
Conflitos entre as coalizões	Houve um embate maior entre a coalizão privatista e o governo, que considerava fundamental tornar mais transparentes as regras para as IES filantrópicas, e incrementar os instrumentos reguladores que auxiliariam a melhorar o controle da qualidade dos cursos oferecidos pelas IES privadas.	
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Não se envolveu nessa questão.
	Coalizão Privatista	Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação, e em reuniões ordinárias com órgãos governamentais de acompanhamento da educação superior.

Fonte: o autor.

A lógica utilizada nos anos 90 de que o mercado deveria regular a educação superior é colocada em xeque quando se começa a articular um programa com a configuração do Prouni. O pensamento das IES privadas de que o governo deveria regular a elas e a quem as financiava deixa de ser válido a partir do momento em que passa a financiar também por meio de renúncia fiscal, principalmente ao

analisar as constantes avaliações negativas obtidas por IES privadas em avaliações do MEC.

2.5.7 Visão sobre a concessão de incentivos fiscais para IES privadas

O último tema, sobre os quais se buscou identificar as posturas e posicionamentos das coalizões que atuaram no Prouni, é também um dos mais controversos: a visão sobre a concessão de incentivos fiscais para IES privadas. Este foi, junto com o financiamento da educação superior, o principal tema de discussão no processo de formulação do Prouni, mesmo porque a concessão fiscal se trata de um financiamento indireto.

Ribeiro (2008) afirma que essa prática remonta aos anos 60 e faz parte de uma política de incentivos fiscais destinada à iniciativa privada, sendo o fator central de financiamento desse setor. A Lei n. 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, determinava a não-incidência de impostos sobre renda, patrimônio e serviços para instituições de ensino de qualquer natureza. Caso a IES ou mantenedora, na forma de associação civil ou fundação, fosse classificada como sem fins lucrativos, poderia até receber por seus serviços e produtos, desde que reinvestisse seu superávit na própria instituição, em manutenção e expansão das atividades educacionais.

Dessa forma, para garantir a atenção das necessidades da população, o governo passou à iniciativa privada a incumbência da prestação desses serviços. A lei, na prática, criou um privilégio para as IES privadas que ganhavam imunidade fiscal, não recolhendo aos cofres

públicos a receita tributária devida. Esse instrumento de financiamento indireto foi fundamental para o crescimento intensivo dos estabelecimentos, além de garantir a continuidade da atividade em períodos de crise. É o que afirma Carvalho (2006, p. 5):

Apesar de existirem requisitos restritivos para as entidades educacionais terem acesso à imunidade fiscal, na prática, grande parte usufruiu deste benefício. A instituição de ensino ou mantenedora, na forma de associação civil ou fundação, considerada como entidade sem fins lucrativos, poderia receber por seus produtos e serviços. Porém, deveria reinvestir o superávit na manutenção e expansão das atividades educacionais. (CARVALHO, 2006, p. 5).

As IES tinham imunidade de tributos municipais, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), e federais, como Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPJ) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (para imóveis localizados em zonas rurais). As filantrópicas, além da imunidade supracitada, ainda eram isentas da cota patronal da Previdência Social, “além de diferenciações, isenções ou imunidades referentes ao Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS)”. Em contrapartida, as Instituições de-

veriam oferecer 20% da sua receita bruta em gratuidade, ou seja, através de bolsas de estudo.

O efeito prático disso foi um processo de expansão das IES privadas nos anos 70, uma vez que passaram a adquirir mais prédios e ampliar a ofertas de cursos, aumentando o número de alunos sem que houvesse “ônus tributário sobre as despesas operacionais, servindo inclusive como estímulo à ampliação do ativo imobilizado” (CARVALHO, 2006, p. 2).

A questão da concessão de incentivos fiscais às IES foi bastante debatida nas audiências públicas da Comissão Especial destinada a discutir o Projeto de Lei 3.582/2004. Na segunda audiência pública dessa comissão, o Deputado Paulo Rubem Santiago (PT/PE) questionou a respeito da viabilidade financeira do Programa.

Primeiro, qual é o custo/aluno médio hoje de uma universidade privada com fins lucrativos? Qual é o custo/aluno médio de um centro universitário ou de uma instituição de nível superior filantrópica com fins lucrativos? Fazendo a média das médias, qual é o custo/aluno por vaga? Em quanto implicará a renúncia fiscal e qual é a expectativa de vagas a serem preenchidas? Quando alguém estima em 100, 200, 300 mil vagas, me dá um frio na espinha. Quero calcular o custo/aluno de uma vaga, multiplicar por 100, 200 ou 300 mil e depois tabular o valor da renúncia fiscal e dividi-la por aluno. Corremos o risco de obter vagas a um custo bem menor do que a renúncia fiscal oferecida.

Na mesma audiência, o deputado enfatizou o aspecto social do Prouni, mas questionou o custo por aluno, destacando a viabilidade econômico-financeira do Programa. Segundo ele, o projeto não está acompanhado de uma planilha que identifique cada um dos segmentos, uma vez que é possível identificar, em uma pesquisa simples na internet, mais especificamente nos *sites* do MEC, da Andifes e do Inep, quantos são os centros universitários privados e os centros comunitários sem fins lucrativos. Todavia, Santiago afirma que deveriam repassar as “informações sobre a contribuição e sobre a tributação que incidem sobre esses entes. Poderíamos tabular a migração desses entes para um novo regime, delineado pelo Prouni, e o impacto na arrecadação de contribuições e na renúncia de impostos”.

Para o relator, ao aderirem ao programa, as IES “permitiram maior transparência para fins de fiscalização da Receita Federal e INSS e a respectiva escrituração para o planejamento orçamentário do governo”. Por isso, ele defende a isenção, já que o programa, além de permitir a moralização do setor filantrópico de educação superior, “deixa de tributar um serviço público essencial: a educação”. A isenção pode, inclusive, auxiliar a interiorização do ensino: “pelas características das instituições lucrativas que nos últimos anos se instalaram em cidades pequenas e médias, teremos uma melhor distribuição geográfica da oferta gratuita da Educação Superior”. Na verdade, as IES privadas costumam localizar-se nas capitais e grandes centros urbanos, chegando às cidades menores por meio da educação a distância.

O deputado encerrou a entrevista fazendo uma defesa do Prouni, com enfoque, primeiramente, na democratização

O Prouni é a publicização de vagas para professores da Educação Básica e para estudantes carentes oriundos da escola pública, junto as Instituições de Ensino Superior privadas. Garante qualidade dos estudantes que estão aptos usando a avaliação do Enem e garante a qualidade das instituições que aderirem pela avaliação do Sinaes.

E, por último, apresenta a questão do custo do programa:

O custo envolvido na isenção fiscal será de aproximadamente 2,5 mil reais por ano para cada vaga. Na universidade pública este custo era em torno de oito mil. Alguns poderiam argumentar então que o governo poderia comprar estas vagas junto as instituições privadas que sairiam bem mais em conta que manter o sistema público. Não é isso. Acontece que o Prouni está colocando estudantes para dentro das instituições regulamentando vantagens fiscais e imunidades que já usufruem por determinação constitucional. O baixo custo é obtido pela regulamentação de 50% das vagas pela transformação de 20% delas em bolsas gratuitas (limite máximo) e pelo pouca isenção às sem fins lucrativos por 10% de vagas entre 35% possível (limite máximo). É a melhor relação custo benefício. O que se propôs foi uma velha tese socialista em que sobre o essencial para o povo não se

majora tributo, como por exemplo, a cesta básica. No caso do Prouni, esta regra fora aplicada no essencial que é a educação, que já atende mais de um milhão de duzentos mil estudantes pobres do Brasil.

Em relação à questão das concessões fiscais, Rodrigo Lamego afirmou que a intenção do ministério não era dar isenções fiscais, “mas dar um norte para o setor – organizar a questão das concessões para as IES sem fins lucrativos. Chegamos a ouvir até de membros do próprio partido coisas do tipo: ‘você estão fazendo um agrado para o setor privado’”.

Na terceira audiência pública da Comissão de Especial criada para discutir o PL, o representante do Conselho Nacional de Educação, o Sr. Arthur Roquette de Macedo, opinou sobre o programa destacando a questão da concessão de incentivos fiscais: “em minha opinião, ele acaba transferindo recursos de tributos para o sistema particular, em vez de aplicá-los na melhoria, ampliação e qualidade da universidade pública”.

O representante do CNE também levantou a questão da adesão das IES ao programa. Apesar de ser nominalmente voluntária, há uma espécie de coação na medida em que “o art. 13 veda o credenciamento no Fies a instituições que não adiram ao Prouni”. Desse modo, ele afirma que as instituições que não aderiram ao Prouni possuirão alunos que necessitam do financiamento e poderão ficar desamparados.

Entendemos que este PL é uma iniciativa positiva, mas, para que ele alcance os objetivos propostos, deve sofrer algumas modificações, e algumas delas substantivas. Seria interessante fazer uma discussão maior com a comunidade. Embora esta Casa represente a sociedade, seria importante abrir mais o debate, para que cheguemos a uma proposta que atenda os princípios da democracia e, principalmente, da participação.

Na mesma audiência, Gabriel Rodrigues concluiu sua participação frisando a importância de oferecer bolsas integrais e parciais (“nos permitiria atender a um número maior de estudantes”). Por fim, traz problema técnico no tocante ao percentual de isenção dos impostos. Para ele, “foi criado um número, e em cima desse número está sendo definida a isenção. Pode-se chegar tecnicamente ao número real”.

Em seguida, o Sr. José Walter Pereira dos Santos, representante da Associação das Universidades Particulares (Anup), teceu suas considerações a respeito do PL. Inicialmente, frisou que o setor privado de educação no Brasil é extremamente diverso, ao citar a instituição que representa

A ANUP congrega universidades com fins lucrativos, são empresas educacionais; congrega também algumas instituições consideradas filantrópicas e congrega também as conhecidas como sem fins lucrativos. Dentro desse mosaico, existem outras cores. Há ins-

tituições com objetivos laicos, e há instituições com objetivos de crenças — católicas, protestantes e tantas outras. Isso é importante ser considerado pelo projeto de lei e pelo MEC, que não podem nos tratar como um bloco monolítico, único, porque há características específicas de cada um.

Segundo ele, a Anup “se apresenta simpática a todas essas inovações”, contanto que haja um debate democrático, como o que estava ocorrendo naquela audiência pública. “Anteriormente, pensava-se numa medida provisória”.

Outro ponto comentado foi a proporção de uma bolsa oferecida a cada nove alunos pagantes, frisando a heterogeneidade das IES privadas no Brasil.

As instituições têm características próprias. Uma escola de 150 ou 200 alunos no Amapá é diferente de uma universidade paulista, que tem seus 35 ou 80 mil alunos. Essa proporção não pode ser imposta indiscriminadamente”, sob o risco de dismantelar o sistema universitário”. Segundo Santos, o Brasil possuía à época mais de 1.600 instituições isoladas, com uma média de 300 a 500, algumas destas no interior — “as grandes universidades, as que são por exemplo associadas nossas, são importantíssimas. Mas a escola isolada de uma cidade pequena, com seus 10 ou 15 mil habitantes, é tão ou mais importante do que a grande universidade, porque aquela região depende dela.

O representante da Anup encerrou sua fala mostrando unidade com a Abmes: “apoio o que o Dr. Gabriel Rodrigues disse aqui, integralmente, em termos de uma visão do sistema de ensino particular”.

Outro participante da terceira audiência foi o Sr. Eduardo Storópoli, que falou em nome da Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu). Ele defendeu “na íntegra todos os pontos apresentados pelos colegas que já falaram”. Storópoli enfatiza a necessidade de mais discussão em relação ao projeto: “achamos que o projeto não deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional em regime de urgência. É preciso haver mais tempo para discuti-lo nesta Casa”, destacando também o grande número de emendas apresentadas.

O representante da Anaceu lembrou da meta do PNE de 2001, de atingir 30% de jovens e estudantes de 18 a 24 anos no ensino superior. Segundo ele, os setores público e privado têm cumprido seu papel, mas “se não tomarmos uma atitude rápida nesse sentido, não vamos atingir aquela meta”. Com isso, Storópoli propôs que fosse concedida uma maior importância para os cursos superiores tecnológicos, que possuem curta duração, e cursos sequenciais e que são de formação específica, já que ambos oferecem uma formação superior a curto prazo, que prepara o aluno para o mercado de trabalho.

O representante da Anaceu encerrou seu discurso trazendo mais uma vez à tona a questão das bolsas parciais: “é preciso rever o percentual que contempla, além das bolsas integrais, as parciais. Se ficar do jeito que está, vai aumentar os custos e refletir também nas mensalidades dos atuais alunos”.

Em seguida, o Sr. Fábio Romeu de Carvalho, representante da Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (Anafi), questionou a proporcionalidade das bolsas e da isenção fiscal:

nas filantrópicas, 14% de tributo envolvido, 20% de bolsa; nas não lucrativas, 3,65%, deu 5,2, aproximei para 5%; e, nas lucrativas, 7% dá 10% de bolsa. Vejam o que é justo, o que é proporcional, que mantém a proporcionalidade, é 20, 5 e 10. A proposta do Prouni é: 20, 10 e 10. Há clara desproporcionalidade. Aqui devia ser 5% pelos tributos que não serão pagos, e o Governo propõe 10%. As não lucrativas não têm nenhum compromisso de dar bolsa de serviço social de nada. Com o Projeto Prouni, elas passarão a ter o compromisso de dar bolsas. Elas estarão comprometidas a destinar 3,65% da receita com bolsa. Comprometidas porque elas vão deixar de pagar esses 3,65%. Então, se essas têm 20% e têm que dar 20%, essas que têm 3,65% comprometidos deveriam ter 3,65% de bolsa. Se essas aqui, lucrativas, têm 7% da receita comprometida, porque é PIS, COFINS e Imposto de Renda, mais Contribuição Social sobre Lucro Líquido, então, devem dar 7% de bolsa. Visto pelo lado dos tributos ou pelo lado da receita comprometida, nenhuma delas bate com a proporcionalidade que está no projeto.

Ainda, Rodrigo Lamego avaliou positivamente o projeto, mas destacou as necessidades de melhoria. Ele recordou que universidades e centros universitários comunitários já são obrigados por lei a aplicar o percentual de 20% da receita bruta em gratuidade, mas questiona o percentual das bolsas: “entendemos que 20% em bolsas integrais é absolutamente inviável, até porque se trata de uma questão constitucional”. Aliada ao questionamento, Lamego traz uma opção mais viável: “10% em bolsas integrais, e 10% em bolsas parciais e programas sociais”. Lamego afirma

já ter havido contatos com o Ministério da Educação e Cultura nesse sentido: “O MEC, a princípio, entendeu assim também, mas é óbvio que a prerrogativa da análise final é do Congresso, desta Comissão Especial e, especificamente, do Relator”.

Outro aspecto destacado pelo representante da Abruc diz respeito às bolsas, que não deviam ser limitadas a alunos das escolas públicas e a professores da rede pública, porque várias das instituições têm escolas de ensino médio e nelas é praxe a concessão de bolsas de estudos também para alunos carentes. Sendo assim, ele afirma que “o aluno que estudou a vida inteira numa instituição não pode se candidatar a fazer vestibular naquela própria instituição; ele perderia o benefício até de continuar na instituição que conhece ou de poder usufruir de um sistema de bolsas que já existe”. O representante da Abruc ainda enfatizou a importância de “o percentual de bolsas a ser concedido seja revisto e reajustado a cada semestre em decorrência da evasão e inadimplência” e conclui demonstrando apoio ao Prouni: “queremos o entendimento. Sabemos que o projeto é positivo. Queremos colaborar, e não confrontar”.

Em seguida, Antônio Carbonari Neto, representante do Conselho Nacional das Entidades Particulares de Ensino (Conepe), tomou a palavra, afirmando inicialmente que “o projeto é bem-vindo porque trata essencialmente de inclusão social”. Consoante Carbonari Neto, são urgentes e necessárias providências para proteção do mercado profissional nacional, “para expansão da base universitária, expansão do acesso e fortalecimento da permanência dos

universitários e sistema de financiamento e bolsas em número suficiente para atender ao PNE”.

Em relação às bolsas, fez um contraponto com a inadimplência: “quanto maior a inadimplência, menor será o número de bolsas. Não é possível tirar bolsas de uma instituição semifalida”. Para ele, a inadimplência dos estudantes hoje, quer por necessidade, quer por malandragem, está inviabilizando um bom número de instituições, aquelas “mais sérias, as que cumprem à risca suas normas. (...) Repito que o princípio é: quanto menos inadimplência, mais bolsas”.

O representante do Conepe apresenta duas possibilidades: a primeira é trabalhar com as bolsas parciais e a segunda é encontrar um percentual de bolsas a serem oferecidas mais adequado. Em consonância com o discurso do representante da Abmes, Carbonari Neto afirma

que o aluno não poderá receber essa bolsa gratuitamente porque será discriminado. Ele tem de prestar serviços de monitoria, apoio didático pedagógico, atividades complementares, orientação de ensino em biblioteca. É um erro dizer que o mais carente é o mais ignorante. Aluno de escola pública é aluno bom. Há muitas escolas públicas com carências, mas vemos que no interior, nas cidades pequenas, as escolas públicas são as melhores. Virão bons alunos que poderão ser monitores, prestar assistência social e “pagar” - entre aspas - os seus estudos com esse benefício. Com certeza, eles se sentirão enobrecidos. Aqui estão os itens de consenso que poderíamos aprovar com tranquilidade, sem causar grande celeuma, enfrentamento ou crise nacional.

Hermes Ferreira Figueiredo, Presidente em exercício do Semesp, iniciou sua fala remetendo-se à discussão acerca da concessão de incentivos fiscais:

um dos palestrantes chegou a dizer que o programa não era presente, não era de graça, que tinha de haver contrapartida. A impressão que ficou é de que nada damos em troca, que somos os únicos a ser beneficiados por esse sistema tributário, o que não é verdade. Outro palestrante logo alegou que a imunidade, a renúncia, a isenção ou o nome jurídico que se queira dar foi pensado no tipo de retribuição pela atividade que vai desenvolver, considerando que essa atividade em si só é o retorno, como complemento da formação cultural e educacional da Nação. Alguns Deputados perguntaram quanto custaria para a Nação essa renúncia fiscal, que, no momento, não é renúncia, pois já existe. Todas as instituições de ensino têm seus cálculos, seu planejamento baseado nessa isenção. Se aprovado o projeto como está, evidentemente, haverá aumento de custo, que será repassado para os pagantes, gerando mais exclusão, porque de 20% a 30% dos alunos em rede particular já não têm condições de lá estar. Se houver um aumento ou um repasse desses custos, haverá exclusão em escala maior.

Para o representante do Semesp, as IES privadas não cobram caro no Brasil: “Também ouvi dizer que a escola particular cobra caro. Qual escola particular cobra caro? Há no Brasil escolas que cobram de 100 reais a 3 mil

reais”. E afirma que a questão dos percentuais de bolsas terá impacto na mensalidade dos alunos pagantes: “qualquer correção da planilha de custos fará com que a escola que cobra 100 reais passe a cobrar 120 reais, a que cobra 300 passe a 350 e a que cobra 3 mil passe a 3.500 reais”.

Ao defender a concessão de incentivos às IES privadas de educação superior, o representante do Semesp afirmou que “a política fiscal tributária é um elemento utilizado pelo Governo como política de desenvolvimento público para a Nação”, e destacou uma matéria publicada na imprensa: “temos no jornal de hoje a seguinte manchete: *Receita deve ampliar isenção de PIS e Cofins*. O Executivo enviou para a Câmara dos Deputados uma medida provisória que isenta de PIS e Cofins sementes, adubos e fertilizantes”, destacando que a Receita Federal estudava um aumento dessa lista para outros insumos ligados à agricultura, à pecuária etc. Assim, a concessão de incentivos fiscais

Trata-se de uma política utilizada pelo Governo, porque entende que essa atividade dará retorno ao desenvolvimento nacional. Há concessão de isenção de PIS e COFINS somente pelo exercício dessa atividade - comercialização, importação, fabricação de sementes, adubos, principalmente, fertilizantes, que são atividades exercidas por empresas multinacionais -, com o único retorno no sentido de que ela facilita o barateamento do produto agrícola etc. Não somos privilegiados e nem os únicos a serem beneficiados por essa prerrogativa.

Hermes França (Semesp) apresentou uma matéria publicada no jornal *O Globo* do dia 7 de junho de 2004, que trazia a previsão de renúncias e imunidades previstas para 2004, com dados fornecidos pelo Governo, que totalizariam R\$ 37 bilhões de reais em isenção e renúncias. Segundo ele, “as empresas filantrópicas e sem fins lucrativos têm uma renúncia ou têm deixado de pagar o valor de 748 milhões de reais”, o que totaliza somente 2% das isenções concedidas orçamentariamente para o exercício de todas as outras atividades beneficiadas, desde a exportação, uma vez que todos os produtos exportados eram isentos, “portanto, quero deixar bem claro que não somos os únicos a ser beneficiados pela isenção”.

O representante do Semesp lembrou da natureza da atividade educativa para o desenvolvimento nacional e ainda falou da questão do financiamento: “não podemos sonhar com ensino superior para todos. Nenhum país, mesmo os mais ricos, tem universidade para todos. Cinquenta por cento da população podem muito bem pagar a mensalidade”.

Ainda sobre o financiamento, França aclarou o posicionamento da instituição, que representa em relação à educação superior:

O Governo está um pouco sem foco na educação. O foco deveria estar nos ensinos médio e fundamental. Já conseguimos a universalização a duras penas, com grandes investimentos, e agora estava na hora de, mesmo por meio desse programa, privilegiar as licenciaturas em física, química, biologia, matemá-

tica e língua portuguesa, que iriam reforçar o ensino fundamental e o ensino médio e, por conseguinte, a consequência, promover um ensino superior de melhor qualidade.

Ainda, o representante do Semesp argumentou que o governo estava ignorando por liberalidade o importante papel social das IES, pois “cerca de 20% dos estudantes da rede privada já gozam de bolsas de estudos integrais ou parciais”, e destacou que mesmo antes do Prouni, os alunos bolsistas no sistema privado equivaliam “em termos numéricos absolutos, a nada menos que um terço de todo o sistema público”.

Acerca da importância da educação superior privada, França afirmou:

Portanto, ao aprovar a imunidade tributária para as entidades de ensino superior sem fins lucrativos, filantrópicas ou não, os sábios legisladores agiram por convicção de que o retorno à Nação é plenamente justificável e de fácil comprovação. Onde estariam hoje, meus senhores, cerca de 2,5 milhões jovens matriculados no ensino particular? Por certo, não mais fazendo arruaças e barricadas na famosa Rua Maria Antônia, em São Paulo, em frente à USP, ou em fachadas de universidades federais por este Brasil afora, mas sim protagonizando uma revolução que desestabilizaria nossas instituições - 2,5 milhões de alunos sem ensino superior. Quais e quantos profissionais de nível superior estariam hoje dirigindo nossas empresas?

Em relação ao papel público-privado, ele disse que o segmento de educação superior privada “faz jus a essa imunidade” (referindo-se ao Prouni) e que o apelo governamental por uma maior inclusão de jovens é válido, pois “não estamos insensíveis a ele. É justo que nos engajemos no processo, embora a responsabilidade não devesse ser só nossa”.

Na mesma audiência, a deputada Iara Bernardi (PT/SP) destaca a importância da participação das entidades do setor privado, uma vez que a primeira audiência se limitou a discutir a constitucionalidade ou não do PL. Na segunda audiência, “as posições daqueles setores que serão atingidos ficaram mais claras”. Ainda, segundo ela, era necessário “chegar a uma conclusão também de como será a forma do projeto”, pois havia grande concordância em relação ao mérito do projeto.

A deputada também enfatizou a importância do Prouni em regulamentar a questão da isenção para as IES sem fins lucrativos

Não podíamos mais ficar trabalhando com denúncias e mais denúncias com relação à filantropia e à benemerência, feitas pelos jornalistas Josias de Souza e Jânio de Freitas, especializados nessa fiscalização. Tínhamos de chegar ao momento - e já chegamos - em que essa questão teria de ser regulamentada.

Por fim, a deputada marca posição em relação à formulação do Programa afirmando que os deputados do PT e a maioria dos Deputados da Comissão de Educação

não aceitariam a medida provisória, “tanto assim que veio projeto de lei a esta Casa para que o debate pudesse acontecer e as posições fossem esclarecidas, ouvidas e apresentadas aqui pelos mais variados setores”. O debate acabou ocorrendo, mas o governo apresentou a MP 213/2004.

O deputado João Matos (PMDB/SC) afirmou na mesma audiência pública que o motivo que o fez participar da Comissão foi a discussão a respeito do financiamento do ensino superior e aclarou seu posicionamento: “há grande equívoco quanto a essa questão. Pagam os que não podem pagar, estudam gratuitamente aqueles que podem pagar, e me refiro aos cursos de melhor valorização no mercado de trabalho”. O deputado encerrou seu discurso destacando que algo deveria ser feito e cumprimentou o Governo pela iniciativa, referindo-se à apresentação do PL do Prouni.

Um dos últimos a discursar na terceira audiência pública foi Fernando Haddad, que afirmou, no tocante à isenção fiscal, que “o MEC abriu a discussão com um dos pontos insertos na reforma universitária, que é a desoneração tributária da educação”.

Ainda, ele defendeu a transparência e facilidade no controle do número de bolsistas nas IES:

como todos reconhecem aqui, Previdência e Receita, é muito fácil controlar se há um bolsista a cada nove pagantes por curso e por turma. É só entrar na sala de aula e pedir para que levantem a mão. Não é sequer necessário livro de contabilidade para isso. (...) Não conheço país civilizado que tribute a educação.

Ricardo Martins, consultor legislativo da Câmara dos Deputados destacou o posicionamento dos parlamentares afirmando que “do ponto de vista da ação partidária, todos os partidos da base e da oposição ao governo apoiaram a iniciativa, ainda que abrindo mão de antigos posicionamentos programáticos. Houve oposição à iniciativa, sobretudo à esquerda, dentro do próprio PT”.

Haddad ainda criticou alguns posicionamentos a respeito do programa. Segundo ele, referir-se ao Prouni como “compra de vagas, apoio à universidade privada em detrimento da pública, ou (...) coisas dessa natureza” não parece correto. Para Haddad, “qualquer programa que acresça recursos para a educação merece apoio, desde que sem prejuízo para estabelecimentos oficiais” e trata de defender a isenção fiscal ao afirmar que “é um programa que respeita, em primeiro lugar, o princípio da essencialidade da educação, entendida esta como bem público; ou seja, a educação é um bem nobre demais para ser tributada”. Ainda em relação à carga tributária, Haddad lembra que

Todos no País, quase que sem exceção, reclamam do patamar da carga tributária mas, quando discutirmos como desonerar, temos de partir do princípio de que a desoneração deve, sim, respeitar (...) essencialidade - do bem em questão; bens supérfluos devem ser sobretaxados e os essenciais, desonerados. Essa é a conduta que norteia o projeto.

Outro princípio do programa apresentado pelo ex-secretário é o tratamento tributário isonômico, mesmo

havendo diversidade na natureza jurídica das IES. O então Secretário Executivo também reforça o caráter social de políticas de acesso como o Prouni, afirmando que “a mera desoneração tributária da Educação é um passo necessário” e que “é preciso que se dê acesso não só na rede pública, mas também na rede privada, no sistema federal como um todo, a jovens de famílias de baixa renda que tenham méritos para cursar um ensino superior, inclusive ajudando na melhoria da qualificação do próprio ensino”.

Para o consultor legislativo do Senado Marcelo Ottoni, a crítica em relação aos incentivos concedidos às IES privadas partiu de alguns partidos de esquerda, “marcadamente o PSOL, e alguns parlamentares do próprio PT”, e lembrou de uma frase que ouviu de um dos membros da oposição nos momentos de discussão no parlamento: “muitos falando contra e votando a favor”. Segundo ele, a maioria dos parlamentares viu no Prouni uma iniciativa válida para ampliar as oportunidades de acesso à educação superior para a população de renda mais modesta. Porém, “a Câmara promoveu alguns aperfeiçoamentos no texto da MP, mas aprovou medidas do interesse das instituições de ensino, como a mudança na proporção de bolsistas sobre o número de estudantes pagantes”. No Senado, foi feito um acordo que aproximou mais o texto final da proposta original do MEC. Entre as organizações sociais, foi claro o apoio dos representantes do setor privado que, contudo, “não deixaram de criticar alguns pontos do programa e de sugerir mudanças, inclusive mediante emendas de parlamentares”.

Paulo Rocha, ex-subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO/MEC), também enfatizou a disputa no Congresso Nacional

Na negociação, o Ministério propôs 10% das vagas para bolsistas e o Congresso propôs 7,5% e acabou ficando um meio termo. Ou seja, as IES privadas viram o programa como oportunidade, mas não queriam dar uma contrapartida. Concordaram com o Ministério o percentual de 10% mas foram ao Congresso para diminuir as suas contrapartidas. O Ministério sempre se manteve firme sua posição de 10%, sempre. O presidente do Grupo Objetivo na época [João Carlos Di Genio] teve um papel importante, liderando esse lobby em busca da diminuição das contrapartidas.

Além de isenção de alguns impostos federais (CSLL, IRPJ, COFINS e PIS), que deveriam ser pagos pelas IES participantes do programa, seriam reiterados “alongamentos do perfil da dívida” que estas IES possuem, sobretudo com a Previdência.

Pelas regras originais, um dos requisitos para a vinculação ao Programa seria a comprovação por parte das IES, até 31 de dezembro do ano anterior ao de sua adesão, da sua adimplência para com esses tributos federais. Porém, o Governo Federal, em um claro ato de cortesia com as empresas privadas do setor, prorrogou em um ano o prazo para que as IES que aderiram ao Prouni realizassem a comprovação do pagamento dos supracitados tributos federais:

a MP 340, de 29 de dezembro de 2006, prorrogou por mais um ano, para 31 de dezembro de 2007. No ano seguinte, houve novo adiamento para o final de 2008 (RIBEIRO, 2008).

Em pesquisa desenvolvida por Ribeiro (2008, p. 16), uma gestora do MEC comentou a dificuldade das IES em relação às suas dívidas: “as instituições tinham dificuldade em quitar suas dívidas em função da destinação específica de utilização dos títulos do Fies para pagamento de suas obrigações previdenciárias. Uma das maneiras é a oferta de seus serviços à educação”.

Até maio de 2007, ao final do quinto semestre de funcionamento do programa, o MEC não havia divulgado o número de IES que aderiram ao Prouni, as que se encontravam com dívidas fiscais e nem o valor dessa dívida. Através de algumas declarações das próprias entidades representativas do setor, estima-se que esse total de IES ultrapassasse os 50% e que o valor da dívida já poderia estar em torno de R\$ 1 bilhão, o que segundo Andrés (2008) é um valor bem aquém da realidade, como veremos a seguir.

Em maio do ano de 2007, o Executivo, através dos Ministérios da Educação e da Fazenda, enviou ao Congresso Nacional o PL 920/07, em regime de urgência, propondo um Programa de Recuperação Fiscal para as IES privadas, de acordo com o qual elas teriam 10 anos para quitar suas dívidas com a Receita e Previdência. Como contrapartida, as IES deveriam vincular-se ou permanecer vinculadas ao Prouni e Fies.

Uma audiência pública que ocorreu no dia 30 de maio de 2007 na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados nos dá a noção do tamanho da dívida das

IES e de como essa questão foi tratada pelo governo:

(...) o representante da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que cuida de valores já inscritos em dívida ativa, prontos para execução judicial, explicou aos presentes que os débitos das IES privadas são relativos a “fatos geradores ocorridos até final de 2006, os quais podem ser parcelados”. O Sr. Paulo Ricardo Cardoso, secretário-adjunto da Receita Federal do Brasil, prestou a informação inédita de que a dívida total das instituições montava a quase R\$ 12 bilhões, dos quais cerca de 70% (R\$ 8,3 bilhões) referiam-se a contribuições previdenciárias em atraso. Quase 11 bilhões encontravam-se em fase de cobrança administrativa e pouco mais de 1 bilhão de reais já estavam sendo cobrados judicialmente. O representante da Receita informou mais exatamente que o montante de R\$ 1,4 bilhão já havia sido parcelado para ser pago, e não havia à época previsão de pagamento do restante. O procurador-geral da Fazenda Nacional, Luis Inácio Lucena Adams, por sua vez, afirmou que os débitos inscritos na dívida ativa alcançavam R\$ 494 milhões e se referiam a 1.107 inscrições, relativas a 372 diferentes instituições de ensino superior privado. E informou ainda que desse montante, 66,23 milhões já se encontravam em parcelamento negociado com o Tesouro Nacional. (RIBEIRO, 2008, p. 17).

O PL 920/07 permitiu a regularização fiscal das IES participantes do Fies, permitindo inclusive a quitação de

débitos fiscais já inscritos na dívida ativa por meio de títulos públicos recebidos como contrapartida às bolsas de estudo concedidas. Até essa PL, os títulos públicos só podiam ser usados para quitar débitos fiscais e previdenciários que ainda não estavam inscritos na dívida ativa.

Em audiência no plenário da Câmara em 20 de junho de 2007, o Dep. Chico Alencar (PSOL/RJ) se pronunciou a respeito

(...) questionamos o REFIS [Programa de Recuperação Fiscal] da educação porque entendemos que vai constituir prêmio aos inadimplentes, além de apoio ao estudante de pós-graduação, mestrado, doutorado, que está na iniciativa privada. E o que vamos fazer, no caso dessa iniciativa aparentemente meritória, é premiar quem está inadimplente. Dados do próprio Governo estimam que o valor da dívida de impostos atrasados das cerca de 2 mil faculdades privadas passa de bilhões. Portanto, é inevitável que acabe se tornando um benefício a quem não paga, em detrimento daqueles que cumprem as suas obrigações. E o Estado perde com isso. Isso não serve de alento à educação. À universidade pública, sim, porque mereceria mais cuidado.

O percentual da isenção fiscal das IES foi um dos pontos mais críticos do programa. Paulo Rocha lembrou que “o Ministro Fernando Haddad se mostrou muito indignado na época com o lobby feito pelas privadas após o acordo fechado com o Ministério de 10%”. Mesmo com as tentativas do governo de não abaixar esse percentual, a

redação da MP 213/2004 e da Lei 11.096/2005 apresentou uma vitória da coalizão privatista: “o *lobby* era muito forte e ao invés de tentar aumentar a contrapartida das IES para aumentar o número de bolsas para 12 ou 15%, o empenho era diminuir para 7,5%”.

Essa visão também foi corroborada por João Paulo Bachur, ex-assessor jurídico do Ministério da Educação, que enfatiza a atuação da coalizão privatista no momento em que o Projeto foi ao Congresso: “o ‘pau comeu’ mesmo. O debate foi muito de interesses. Essas instituições tem um poderio econômico, articulação no Congresso — todos sabem que existem relações entre instituições privadas e parlamentares, e que aconteceram muito fortemente no Prouni”.

Ao ser questionado se considerava que o programa funcionou como “tábua de salvação” para as IES privadas, como argumentavam alguns dos críticos ao programa, Bachur afirmou: “uma tábua de salvação em termos, já que o programa não dá renda extra para elas. O programa dá isenção às que são com fins lucrativos que devem destinar 8,5% do faturamento em vagas gratuitas”. Para ele, “o Fies é muito mais ‘tábua de salvação’ do que o Prouni já que esse traz receitas”.

Ao ser questionado a respeito da concessão de incentivos fiscais, o relator do Projeto de Lei 3.582/2004, o ex-deputado Irineu Colombo (PT/PR), defendeu as concessões. Segundo ele, com o Programa, as Instituições sem fins lucrativos (seja beneficentes ou não beneficentes) não tiveram nenhum benefício fiscal acrescentado pelo Prouni, uma vez que “continuavam obrigadas a gratuidade na

saúde, educação e assistência social. No caso da educação, essa gratuidade seria mensurada através de bolsas. Caso não cumprisse, seria descredenciada da condição de sem fins lucrativos”.

Portanto, esse incentivo foi um dos proclamados pontos fortes do Prouni pelo governo era evitar a existência de IES beneficentes que, de fato, não possuíam atividades dessa natureza. Em relação a esta última afirmação, o jornalista Elio Gaspari publicou um artigo na Folha de São Paulo de 29 de setembro de 2004 intitulado “Anistia para a pilantropia”, termo aplicado às IES que eram classificadas com filantrópicas sem ser, de fato. O artigo dizia:

Tomado pelo lado da propaganda, o programa destina-se a assegurar vagas nas universidades particulares para estudantes pobres. Tomado pelos afagos que a MP faz ao mercado, deu-se outra coisa. O ministro da Educação atribuiu-se o poder de revalidar os registros de universidades filantrópicas que tiveram seus benefícios tributários cassados pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Nos últimos seis anos foram canceladas cerca de uma centena de registros de instituições que desrespeitavam as normas da Previdência. Em junho do ano passado instituições como as universidades Mackenzie, Metodista, Cásper Líbero e Gama Filho tiveram seus registros suspensos. Tarso Genro poderá devolver os benefícios às escolas que aderirem ao Prouni. Disso resultará que serão restabelecidos os benefícios fiscais de entidades em débito com a Previdência. Coisa de gente que

deve muito, porque a choldra que deve pouco não consegue um refresco desses. Os fiscais do INSS que batalharam para acabar com as mamatas e autuaram instituições desonestas ficarão no papel de bobos. Pior: a MP transfere ao MEC o poder de fiscalizar as contas e os programas da filantropia universitária. (GASPARI, 2004)

O jornalista lembrou ainda que “já houve universidades filantrópicas com jatinho para seus diretores (Universidade de Marília e Unoeste)” e que “auditores da Receita e dos INSS (...) encontraram esquemas de enriquecimentos das famílias controladoras das escolas, contabilidades paralelas e, como sempre, dinheiro de campanha eleitoral”. Segundo Gaspari, em 2003 os benefícios fiscais do ensino filantrópico somavam perto de R\$ 1 bilhão e que IES, de fato, filantrópicas “acabam sendo penalizadas pela anistia oferecida à pilantropia”.

Em artigo publicado na Folha de São Paulo em 11 de dezembro 2004, o Deputado Federal Ivan Valente e Otaviano Helene, ex-presidente do INEP, também abordaram essa questão.

O Prouni tem apelo popular e parece combater a exclusão. Mas a proposta é, na verdade, um grave equívoco e fere pontos defendidos há décadas pelos educadores ligados ao PT. Além disso, fortalece ainda mais a já hegemônica presença do setor privado no ensino superior, dando posição de mando ao mercado educacional. A posição de que recursos públicos

devem ser utilizados na educação pública é histórica do PT. Entretanto o que o Prouni faz é aumentar as isenções fiscais para IES privadas, que, com poucas exceções, não prestam contas de como as usam, remuneram de forma ilegal seus sócios, não têm transparência na concessão de bolsas e maquiagem balanços. Ao trilhar o caminho da expansão da oferta pelo setor privado, a proposta do governo estimula diversos enganos.

No tocante à mudança de regime das instituições, Ribeiro (2008, p. 29) enfatizou que

Em complementaridade com esta crítica, os mesmos setores universitários, secundados pelos fiscais do Ministério da Previdência, denunciavam também que o novo Programa significava uma “anistia para a filantropia”. Ocorre que a Medida Provisória criadora do Prouni, ao conceder isenção fiscal às faculdades que aderissem ao Programa em troca de bolsas de estudos, permitia que elas revalidassem os certificados de filantropia que haviam sido cassados, graças às ações dos fiscais previdenciários em processos no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por não aplicarem 20% do seu faturamento em ações em benefício da população carente, como prevê a lei. Se o artigo 11 da MP permitia à entidade solicitar ao Ministério da Previdência o reexame de seu processo com “eventual restauração do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e resta-

belecimento da isenção das contribuições sociais”, o que o governo estava propondo era uma anistia velada para as instituições que burlavam a lei. Não bastasse, tais instituições seriam também premiadas com nova concessão de incentivos fiscais. Os críticos alertavam ainda que passaria ao MEC a responsabilidade de fiscalizar as entidades beneficentes de ensino superior que aderissem ao Prouni, e que este Ministério não dispunha – e não dispõe – de auditores ou fiscais em seus quadros para tal missão. (RIBEIRO, 2008, p. 29)

Em relação ao processo de formulação do Prouni, não houve consenso total entre os atores da coalizão privatista. Um dos pontos de discordância era o percentual de bolsas que seriam oferecidas às IES filantrópicas. Para Rodrigo Lamego, o programa é positivo porque visou regulamentar uma questão que estava sendo questionada há anos no Brasil: o ensino sem fins lucrativos ou filantrópicos era regulamentado pelo código tributário nacional, o que dava margem a muitos entendimentos diferentes já que “durante anos, essas IES tinham que prestar contas à Assistência Social sobre quantas bolsas eram dadas ou, se não em bolsas, quantos serviços sociais eram oferecidos. Isso sempre foi uma briga muito grande”. Ainda segundo Lamego, “as IES filantrópicas viram o programa como positivo, mas as IES com fins lucrativos resistiram num primeiro momento. Havia, ainda, instituições que se classificavam como filantrópicas, mas que não eram de fato”. Entretanto, essas diferenças ficaram no nível dos aspectos instrumentais (*secondary aspects*).

A partir da implementação da Lei 11.096/2005, diversas IES optaram por modificar sua natureza jurídica. Nessa perspectiva, segundo Rodrigo Lamego, “muitas IES optaram por mudar seu regime jurídico de sem fins lucrativos para com fins lucrativos, inclusive grandes como a Estácio de Sá”.

A Estácio de Sá foi alvo de uma matéria da Revista Exame de 7 de março de 2003, intitulada “Dinheiro é o que interessa”, que destacou a aprovação de um analfabeto no vestibular da instituição em dezembro de 2001. Sobre a instituição, a Revista Exame destacou o crescimento dela: fundada em 1970, com apenas 80 alunos, a Estácio de Sá possuía, à época (março de 2003), 60 mil alunos, ficando atrás apenas da UNIP.

As receitas que levaram a Estácio a ter um faturamento de cerca R\$ 200 milhões, conforme estimados pela revista, baseiam-se em três pilares: a) distribuição abrangente: há unidades no subúrbio carioca, em shoppings, em academia de ginástica, em estacionamento e até em parque de diversões; b) produto adequado ao cliente: neste ponto, a matéria questiona o produto vendido pela Estácio: ensino superior ou diploma de terceiro grau?; c) preços competitivos: neste ponto, a Revista Exame lembrou que a Estácio de Sá era uma instituição sem fins lucrativos (“só em contribuições sociais essas instituições deixam de pagar aos cofres públicos cerca de 34% do que faturam”), mas destacou que suas mensalidades eram bem mais baratas que outras instituições, como a PUC, por exemplo. Na época da reportagem, uma mensalidade no curso de Letras da PUC custava R\$ 868, enquanto na Estácio de Sá variava

de R\$ 191 a R\$ 262. A revista encerrou a matéria referindo-se a um hobby do fundador da rede de faculdades: a pintura. Na tesouraria de um *campus* da IES na Barra da Tijuca, havia um quadro dele pendurado, com os dizeres: “dinheiro compra até amor sincero”.

O fundador da Estácio de Sá concedeu, em dezembro de 2001, uma entrevista polêmica ao jornal Folha de São Paulo, em que apresentou sua visão a respeito da educação superior. A respeito das pesquisas científicas, afirmou:

As pesquisas não valem nada. A gente olha todo mundo fazendo tese, pesquisa e tal, mas não tem nenhuma sendo aproveitada. É uma inutilidade pomposa, é uma perda de tempo federal. As faculdades não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora.

Em relação à sua visão sobre a educação, classificou-se como uma pessoa “não muito interessada em educação”. “Eu sou interessado na Estácio de Sá, isso é que importa. Estou interessado no Brasil? Não. Na cidadania? Também não. Na solidariedade? Também não. Estou interessado na Estácio de Sá” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001).

Portanto, qual seria a vantagem para uma instituição como essa mudar o seu regime jurídico, após a criação do Prouni? A professora da Unicamp, Cristina Carvalho, apresentou um trabalho na 34^a. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), realizada em 2011, que objetivou “examinar o impacto da renúncia fiscal proveniente do programa sobre

a rentabilidade dos estabelecimentos educacionais e sobre as finanças públicas”.

Em sua pesquisa, Carvalho (2011) apresentou um modelo simplificado da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) simulada, para um ano qualquer, de três instituições hipotéticas de capital privado, sendo uma com fins lucrativos, uma sem fins lucrativos e uma entidade filantrópica. Em relação à pesquisa:

Em comum, as três IES tem a mesma Receita Operacional Bruta (ROB) composta de 30.000 alunos a uma mensalidade média de R\$ 400,00 em 12 parcelas (uma matrícula e onze mensalidades). Supõe-se que estas concedem descontos de 10% do valor das mensalidades para 1.500 alunos perfazendo o valor de R\$ 720.000,00, anteriores a adesão ao Prouni. Além disso, a instituição lucrativa e a não lucrativa concedem, cada uma, 467 bolsas de estudos de 50% e 1.000 bolsas de 25%. Por sua vez, a filantrópica que deve destinar 20% de sua receita a gratuidade oferta 6.000 bolsas de 50% e 12.857 bolsas de 25%. Considera-se que a folha salarial representa 50% da ROB. Portanto, a principal distinção entre elas diz respeito à incidência de tributos municipais e federais, cujo reflexo está no diferencial da taxa de rentabilidade.

Os resultados encontrados por Carvalho (2011) estão representados na tabela abaixo.

Tabela 09: Despesas com tributos antes e depois da adesão ao Prouni, por modelo de IES.

TOTAL DE TRIBUTOS	COM FINS LUCRATIVOS	SEM FINS LUCRATIVOS	FILANTRÓPICAS
Antes do Prouni	35.656.220	25.595.976	6.945.600
Depois do Prouni	23.649.600	20.625.600	6.225.600
Economia tributária	12.006.620	4.970.376	720.000
Economia tributária (em %)	33,7%	19,4%	10,4%

Fonte: Carvalho (2011)

A simulação realizada por Carvalho (2011, p. 12) evidencia que as IES privadas com fins lucrativos foram as maiores com o Prouni, o que explica opção pela mudança da natureza jurídica. Por qual motivo? Uma das razões, como a que esta obra se propõe a apresentar, relaciona-se como o poder de articulação e influência do setor privado.

(...) na medida em que o ensino superior privado se expandiu, deslocou-se das bases de apoio político do regime militar e foi adquirindo uma vida própria, em termos de atuação no interior do sistema. Para tanto, construiu poderosas associações, como a ABMES, que passaram a desenvolver um intenso trabalho de construção de identidade institucional desse segmento e organizar a defesa de seus interesses junto ao poder público e perante a sociedade civil (...) as complexas alianças políticas que os proprietários das empresas educacionais estabeleceram com determinados atores dos poderes executivo e legislativo, nas últimas quatro

décadas, possibilitaram essa multiplicação. Por sua vez, o espesso cipoal de leis, decretos, resoluções de conselhos e portarias ministeriais que se instalou no país lhes permitiu descumprir determinações legais que regulamentaram o funcionamento das instituições e/ou reverter decisões favoráveis aos seus interesses junto ao poder judiciário. (MARTINS, 2009, p. 22-23).

A professora Eunice Durham, ex-titular da Secretaria de Política Educacional do MEC em 1996, já enfatizava o poder de influência do setor privado lucrativo no jogo político:

o governo tem sido derrotado no Congresso pelo setor privado, que exerce pressão pontual sobre todas as lideranças congressistas. (...) Temos hoje um setor privado muito bem articulado, que tem uma força política razoável. (...) Quem já se propôs a negociar com o setor privado sabe que a interlocução é outra. (...) Desde que entrei no MEC descobri a duras penas que é difícil segurar a expansão do setor privado (ALMEIDA, 1996, p. 155-156).

E quem são esses atores do setor privado lucrativo, o segmento mais beneficiado pelo Prouni? Almeida (2012) apresenta em sua tese de doutorado uma evolução da educação superior com fins lucrativos no Brasil. Em um primeiro momento, destaca o surgimento de empreendedores, indivíduos com faro empresarial, que visualizaram a educação superior como atividade de grande atratividade comercial.

Já foi apresentado há pouco o fundador do grupo Estácio. Outro empreendedor de destaque nesse segmento é o empresário João Carlos de Genio, fundador da Unip. Fundada em 1989, a UNIP ultrapassou a USP em número de alunos em 1997. Di Genio sempre teve trânsito livre em Brasília, tendo amizade com ministros, assessores de primeiro escalão do governo, além de deputados e senadores. Almeida (2012) destaca, inclusive, a relação bastante próxima com o então presidente do Senado Federal, Antônio Carlos Magalhães, tanto que costumava se hospedar em sua residência em viagens ao Distrito Federal (ALMEIDA, 2012).

Outro empreendedor da área, Heitor Pinto Filho, foi dono da Universidade Bandeirante de São Paulo até 2011, quando a instituição foi vendida para o grupo Anhaguera Educacional por R\$ 510 milhões. O Centro de Ensino Bandeirante nasceu da junção de pequenas faculdades nos anos 80. Trabalhando com uma política agressiva de preços nas mensalidades com o slogan “mensalidades a partir de R\$ 199”, a instituição assumiu, em 2007, a quarta posição entre as maiores IES privadas do país em número de matrículas. No entanto, a qualidade dos cursos avaliados foi inversamente proporcional ao crescimento da IES – “no último exame do governo federal, que avaliou os cursos da instituição, 16 foram considerados insatisfatórios; 13 atingiram o mínimo patamar esperado; seis não tiveram nota, por questões metodológicas. Nenhum foi considerado excelente”. (ALMEIDA, 2012, p. 60).

O roteiro da maior IES privada do país é parecido. Antônio Carbonari Netto, fundador da Anhaguera, entrou no ramo da educação como professor de cursinhos pré-ves-

tibulares e de uma pequena faculdade privada no interior de São Paulo, de onde se tornou reitor. Em 1994, abriu uma faculdade em sociedade com o ex-prefeito de Leme/SP – nascia, assim, a Anhaguera.

Em 2007, a Anhaguera Educacional abriu suas ações na Bolsa de Valores, captando inicialmente R\$ 512 milhões e mais R\$ 423 milhões em abril de 2008. A partir daí, deu-se início à aquisição de várias IES: UNIDERP, UNIBERO, Centro Universitário UNAES, SESLA, UniA e UniABC, Achieta e UNIBAN, conforme citado anteriormente. Com todas essas movimentações, tornou-se o maior grupo privado de educação superior da América Latina e o segundo maior do mundo, atrás somente do grupo norte-americano Appolo Group (ALMEIDA, 2012).

A rede norteamericana Laureate, comprada em 2006 pelo grupo de investidores KKR e pelo Citigroup Private Equity, também fez investimentos de peso no mercado brasileiro. Foram investidos R\$ 1 bilhão nas aquisições da Universidade Anhebi-Morumbi (SP), Universidade Potiguar (RN), Uninorte (AM) e Esade (RS), entre 2006 e 2013.

Em 1997, o faturamento das IES privadas chegou a R\$ 3 bilhões; em 2001, R\$ 10 bilhões; em 2005, R\$ 15 bilhões; em 2008, R\$ 20,5 bilhões; e impressionantes R\$ 32 bilhões em 2013 (EXAME, 2002; HOPER, 2013).

Em 3 julho de 2014, o setor mostrou mais uma vez sua pujança: duas empresas com capital aberto na bolsa anunciaram sua fusão, que criou uma gigante com valor de mercado de R\$ 24,48 bilhões de reais – a 17ª maior empresa da Bovespa em valor de mercado. O negócio bilionário ocorreu entre duas IES privadas com fins lucrativos:

a Anhanguera e a Kroton Educacional. A partir de então, a Nova Kroton ostenta números impressionantes: 1,5 milhões de estudantes na educação superior e básica, distribuídos entre 124 campi presenciais e 726 polos de educação a distância (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2014; G1, 2014).

Conforme discutido ao longo deste livro, essas instituições são as principais beneficiadas com o Prouni: o governo federal tem concedido isenções fiscais a gigantes que operam na bolsa de valores e movimentam negócios não mais milionários, mas agora bilionários.

Voltando ao estudo de Carvalho (2011) e em relação à questão dos benefícios do Prouni para as IES sem fins lucrativos e filantrópicas, pode-se afirmar que essas Instituições não tiveram uma grande redução de custos tributários, mas a adesão ao programa torna-se

um salvo conduto para a IES que perderam o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, pois possibilitou requerer junto ao Ministério da Previdência Social a recuperação desse certificado, e, por conseguinte, nova isenção das contribuições sociais.

No caso das IES sem fins lucrativos, aderir ao Prouni traz menos economia tributária que no caso das IES com fins lucrativos, mas é atrativo. Catani e Gilioli (2005, p. 8) comentaram os principais benefícios para as IES sem fins lucrativos.

pois a obrigatoriedade de bolsas integrais nessas instituições foi reduzida de 20% (conforme redação

do PL) para 10% da receita bruta, menor do que o percentual de bolsas integrais que algumas PUCs, por exemplo, já ofereciam a seus alunos antes do Prouni. Os 10% restantes da gratuidade deveriam ser destinados a “bolsas parciais de cinquenta por cento e a assistência social em programas extracurriculares” (Art. 9º, § 2º). Tal dispositivo era reivindicação do setor, que não queria usar toda a gratuidade apenas em bolsas integrais, mantendo assim suas ações benéficas pouco fiscalizadas.

Ao lançar-se um olhar mais apurado sobre o processo de criação do Prouni, desde o seu projeto de lei, passando pela Medida Provisória até a Lei que o regulamentou, as alterações no texto inicial levaram à redução na contrapartida que as IES privadas deveriam ganhar pelas bolsas oferecidas. Assim, o projeto final acabou refletindo o jogo político, com a atuação bastante marcada dos atores envolvidos e, no final, o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados (CARVALHO, 2006; GUERRA, 2009).

O quadro abaixo resume a estrutura de crenças das duas coalizões em relação às concessões fiscais, além dos conflitos envolvidos em relação a este ponto e os recursos utilizados.

Quadro 12: Crenças do núcleo político em relação à concessão de incentivos fiscais para IES privadas.

CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS PARA IES PRIVADAS		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	<p>Contrária à concessão de incentivos fiscais para IES, principalmente às com fins lucrativos;</p> <p>Os incentivos governamentais devem ser dados somente para as IES públicas, uma vez que os incentivos fiscais são uma forma de financiamento.</p>
	Coalizão Privatista	<p>Como atividade básica e fundamental para o país, não se deve tributar a educação;</p> <p>Alguns setores da economia, como a indústria, recebem incentivos – no caso da educação serão importantes para incluir mais alunos no sistema.</p>
Conflitos entre as coalizões	<p>Semelhantemente à questão do financiamento, os incentivos fiscais geraram muitos debates e conflitos, principalmente entre a coalizão privatista e o governo. A coalizão estatista se manifestou em seus eventos e por meio de artigos, principalmente após as mudanças realizadas no projeto que passaram a beneficiar mais fortemente as IES privadas com fins lucrativos, o que fez com que várias IES optassem por mudar seu regime jurídico.</p>	
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião.
	Coalizão Privatista	<p>Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião.</p> <p>Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.</p>

Fonte: o autor.

Assim, em relação ao poderio de *lobby* das empresas em relações a outros grupos sociais, é conveniente destacar que grupos como as categorias profissionais, que representam o interesse da mão-de-obra assalariada, costumam organizar-se e agir com eficiência somente quando seu poder latente é cristalizado por uma organização que possibilita prover poder político como subproduto, ao passo que os grupos empresariais geralmente podem se organizar e agir voluntária e diretamente para promover seus interesses — as categorias profissionais e a massa de trabalhadores em geral organizam-se apenas em situações especiais, enquanto que os interesses empresariais são naturalmente organizados (GUERRA, 2009).

Essa é uma das razões pelas quais o interesse de um determinado grupo empresarial organizado em coalizões triunfa sobre os interesses da população em geral, que está desorganizada. É comum ver um setor industrial conseguir um subsídio ou tarifa diferenciada de imposto, à custa de milhões de contribuintes, mesmo não parecendo lógico. Constantemente se discute a utilização de combustíveis renováveis e não poluentes, para alimentarem a pujante frota de automóveis e demais meios de transporte dos países ricos e dos países em desenvolvimento. Por mais que sejam menos danosos ao meio ambiente e até mais baratos, a utilização desse tipo de energia não se massifica, o que pode ser explicado pelo forte *lobby* de grandes organizações que exploram o petróleo (OLSON, 1999).

Segundo Weible (2006, p. 99-100), os atores, agrupados em coalizões, utilizam uma série de recursos para alcançar seus objetivos, categorizados em:

- a) o acesso à autoridade legal para tomar decisões políticas: sejam eles agentes públicos, legisladores ou membros do judiciário;
- b) informação: os atores podem até mesmo distorcer uma informação para sua vantagem. Para o autor, ter uma melhor informação do que os adversários não garante uma vitória política, mas força os adversários a gastar recursos adicionais para neutralizar uma hipotética vantagem motivada por um conjunto de informações;
- c) a militância (*mobilizate troops*): os militantes podem ser solicitados em abaixo-assinados, campanhas eleitorais e de levantamento de fundos, manifestações públicas, entre outras. A militância torna-se mais importante ainda em coalizões com poucos recursos financeiros;
- d) recursos financeiros: o dinheiro é uma fonte valiosa, pois pode ser utilizado para adquirir outros recursos ou ainda bancar candidatos simpáticos, financiar pesquisas e mobilizar militantes;
- e) liderança conciliadora: líderes conciliadores ajudam a coalizão a articular um sistema de crença, reforçando assim sua determinação e foco. Esses líderes também atraem recursos adicionais para a sua coalizão de defesa;
- f) opinião pública: para os autores, uma coalizão de defesa com forte apoio da opinião pública pode apresentar-se como a que representa os interesses públicos, que podem ser usados para fazer *lobby* favorável a uma nova legislação, para pressionar por mudanças

na legislação ou conseguir a transferência de recursos para a causa da coalizão. Na visão pluralista mais tradicional, as preferências vêm prontas e os grupos pressionam por elas. No ACF isso é aceito até certo ponto, uma vez que há o aprendizado orientado a políticas públicas que, em determinados momentos, também implica reconstrução de preferências.

Ainda em relação ao poder de influência dos grupos de interesse, Marzagão (2007) afirma haver certa visão benévola na academia brasileira sobre a participação dos grupos de interesse na formulação de políticas públicas. O que os americanos chamam de *lobby*, muitas vezes é traduzido ao português como “captura” ou “buscadores de renda (*rent-seeking*)”. Não é incomum no Brasil chamá-lo de “participação da sociedade no processo decisório” ou vê-lo como sinônimo de democracia. Para o autor, submeter uma política pública à influência de determinados grupos não significa submetê-la ao escrutínio de toda a sociedade, mas sim acatar o interesse da sociedade em geral ao interesse de determinados grupos.

3

CONCLUSÕES

Este livro se propôs a analisar e discutir de que forma a atuação das coalizões afetou o processo de formulação do Prouni, a partir da identificação da conformação e dinâmica da atuação de coalizões de atores à luz do ACF. A partir da leitura do desenvolvimento da educação brasileira desde o início, conclui-se que os rumos da educação superior brasileira não se tratam de “decisões não formuladas” ou “não decisões”, como afirma Nunes (2007) – a análise crítica a partir da compreensão de todo o desenvolvimento da educação superior aponta que o governo brasileiro optou por um modelo de desenvolvimento do ensino superior através do setor privado, muito embora seja difícil precisar onde exatamente houve essa decisão ou quando esta foi efetivada. Entretanto, com o Prouni, o protagonismo do setor privado junto ao governo alcançou um novo patamar, representando uma guinada mais substancial em direção a relação do governo com as IES privadas.

Nesse contexto, o ACF, quadro de referência apresentado e utilizado nesta obra, parte do pressuposto de que a mudança política é resultado de processos que ocorrem em cada subsistema de políticas públicas, que é compreendido como o conjunto de atores envolvidos com determinado

problema relativo a uma política pública e que atuam de maneira articulada ao longo do tempo, de modo a induzir as decisões governamentais. Nesse subsistema, as decisões ainda são influenciadas pelos parâmetros relativamente estáveis e eventos externos.

Para aplicar o ACF e compreender as mudanças da educação brasileira, que tiveram no Prouni seu ponto alto, a pesquisa iniciou-se com a descrição histórica da educação superior no Brasil, desde os seus primórdios, no século XIX, e em todo o seu desenvolvimento no século XX, com ênfase para a segunda metade dos anos 90, com a implementação da LDB. A partir disso, foram apresentados os principais marcos legais da educação superior, além do PNE, da LIT, dos Decretos da EaD, do Prouni, da Lei dos PPPs e do Reuni. Essa etapa cumpriu o quarto dos objetivos específicos deste trabalho: identificar os principais eventos externos que influenciaram a dinâmica de mudança no subsistema a partir da criação do Prouni.

A seção 2, mais precisamente na subseção 2.3, apresentou a tramitação legal do Prouni, desde o Projeto de Lei, passando pela Medida Provisória e a Lei, evidenciando as mudanças entre as primeiras discussões a respeito do Programa e sua configuração final. Apesar de conservar parte de sua configuração inicial, as inúmeras modificações apresentadas nesta seção evidenciam o papel de cada coalizão, sobretudo de seus atores mais representativos.

Em relação às políticas públicas ligadas à educação superior, mais especificamente no caso do Prouni, identificou-se duas coalizões: a privatista e a estatista, devidamente apresentadas na subseção 2.2. A descrição

dos atores e coalizões permitiu identificar as coalizões e os principais atores do subsistema, com os respectivos perfis de atuação, interesses e influência na formulação das políticas de incremento ao ensino superior privado.

A coalizão privatista, formada por atores do setor privado, lucrativo e não lucrativo, adotou como principais crenças a livre iniciativa e a necessidade de apoio governamental para o setor privado como forma de ampliar o acesso e a diminuição da regulação do Estado na educação superior. Para essa coalizão, era importante ter mais incentivos governamentais em um setor marcado por forte concorrência, inadimplência e ociosidade de vagas. A partir das primeiras discussões a respeito de um programa que aproveitasse as vagas das IES privadas, os atores interessados passaram a atuar em coalizão, através da formação de crenças comuns, mesmo com a clara heterogeneidade do setor privado de educação superior.

No subsistema do Prouni, a coalizão privatista teve protagonismo. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) referiram-se às coalizões dominantes afirmando que elas têm como característica possuir mais membros em posição de autoridade do que as coalizões chamadas minoritárias. A coalizão privatista utilizou, como meio de operacionalizar suas crenças:

- a) o acesso à autoridade legal para tomar decisões políticas, com destaque para o legislativo e executivo: cabe destacar que diversos parlamentares representavam o setor privado de educação superior porque eram donos de IES privadas, chegando a compor a Comissão Especial destinada a discutir o Projeto de

Lei 3.582/2004, que tratava do Prouni;

b) informação para angariar o apoio da opinião pública, com destaque para a necessidade de aumentar o acesso à educação superior;

c) recursos financeiros, uma vez que o setor privado foi aumentando sua lucratividade ao longo do tempo, permitindo a aquisição de outros recursos, ou ainda bancar candidatos simpáticos e financiar pesquisas; e

d) liderança conciliadora: no caso de uma coalizão que agrupa atores de diferentes naturezas administrativas, acadêmicas e jurídicas, é fundamental a existência de líderes conciliadores que ajudam a coalizão a articular um sistema de crença, reforçando assim sua determinação e foco. Destaca-se, nesse sentido, a figura do Sr. Gabriel Mário Rodrigues, que sempre reforçou as crenças da coalizão e foi preponderante para a unidade da coalizão.

O MEC, representando os interesses do governo, adotou uma postura de que o programa seria fundamental para ampliar o acesso à educação superior. A partir dessa constatação, resignou-se a aceitar as imposições apresentadas pelo setor privado. Ao lidar com uma coalizão aglutinada e ciente de seu poder de barganha, uma vez que o programa não sairia do papel sem uma adesão maciça das IES privadas, o governo foi cedendo aos interesses do setor privado. A análise mais minuciosa deixa o observador com a sensação de que o governo do PT abriu mão de concepções históricas para ampliar mais ainda a participação do setor privado, em nome da ampliação do acesso à educação

superior, muito embora não fosse difícil perceber certo constrangimento em diversos momentos.

A coalizão estatista, formada por atores ligados ao setor público, notadamente docentes e dirigentes das IFES, adotou como crenças principais o ensino superior público e gratuito, investimento público somente para instituições públicas e combate à mercantilização da educação superior.

Se antes essa coalizão ocupava cargos principais no Ministério da Educação, notadamente na gestão do ex-ministro Cristóvão Buarque, onde as primeiras ideias que remetiam ao Prouni não foram continuadas, a chegada de Fernando Haddad ao MEC retomou as discussões que permitiram a formulação e implementação do programa.

Essa coalizão utilizou-se da informação técnica nos debates, trazendo grande número de estudos acadêmicos e outras pesquisas que mostravam a necessidade de ampliar o acesso à educação superior por meio das Ifes, além de enfatizar os baixos indicadores qualitativos de boa parte das IES privadas. Outro recurso utilizado pela coalizão estatista foi a mobilização, por meio da militância (*mobilizate troops*), percebida, sobretudo, no momento em que o Projeto de Lei 3.582/2004 teve o percentual de bolsas exigidas pelas IES privadas com fins lucrativos de 10 para 7% — através da mobilização dos militantes junto aos senadores, o percentual foi reajustado para 8,5%, exatamente o meio termo entre as aspirações de governo e IES privadas. Weible (2007) destaca que esse recurso tem mais importância em coalizões com poucos recursos financeiros.

No entanto, de forma geral, a coalizão estatista atuou pouco em todo o processo, seja pela aproximação ideológica com o governo ou por acreditar que o Reuni poderia compensar a decisão de o governo do PT subsidiar a ampliação do sistema de educação superior inicialmente pelo setor privado.

Durante o processo de formulação do Prouni parece não haver dúvidas de que a coalizão privatista, que se articulou e atuou de maneira favorável ao Programa, teve uma atuação dominante e atingiu seus objetivos, principalmente quando a discussão foi ao parlamento. No Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, a coalizão privatista obteve grandes vitórias, com emendas que modificaram bastante o Projeto de Lei 3.582/2004. Conforme apresentado na seção 2.3 deste livro, diversos parlamentares, inclusive na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, eram ligados ao setor privado de educação superior, o que confirma a previsão de Sabatier e Weible (2007) de que uma das principais características da coalizão dominante é possuir mais membros em posição de autoridade do que as demais coalizões.

A escolha do governo brasileiro por um programa que beneficia instituições privadas e com fins lucrativos, além de mostrar a disputa e o poder dos grupos de interesse nas decisões políticas, evidenciou uma mudança nas políticas públicas ligadas à educação superior. O apoio governamental, por meio de isenções fiscais, antes concedidos somente a IES sem fins lucrativos, passou a ser extensivo também às IES com finalidade lucrativa.

O Prouni foi apresentado sob uma aura mística do discurso da justiça social e do desenvolvimento econômico, visto que inclui no ensino superior um estrato da população que está longe desse nível de ensino, devido à limitação de oferta na rede pública superior de ensino. Mas, nos discursos oficiais do governo dificilmente tem sido tratada a temática da pressão dos grupos de interesse das instituições privadas de ensino, que atravessavam um momento crítico há 10 anos, num cenário marcado pela alta concorrência e ociosidade de quase metade das vagas oferecidas.

Desse modo, o discurso da democratização do acesso a jovens carentes, que já concedeu milhões de diplomas, entra em conflito com benesses concedidas não a IES confessionais, comunitárias ou filantrópicas com histórias quase centenárias. Não são pequenas faculdades tradicionais, familiares, são grandes conglomerados empresariais cada vez mais fortes, cuja articulação tem se mostrado mais organizada e eficiente.

Sendo assim, duas perguntas tornam-se relevantes: não haveria como endurecer o combate às IES que se aproveitavam ilegalmente de uma condição inadequada à sua realidade? Se as IES eram lucrativas de fato, mas não de direito, seria mais lógico pensar em mecanismos que evitassem essa distorção. Não parece natural criar um programa de distribuição de bolsas, via isenção fiscal, que forçasse as IES privadas a se enquadrar juridicamente como tal. A resposta parcial a essa questão é que o governo poderia resolver dois problemas com um programa só (acesso e garantia de que a isenção se converteria realmente em

bolsas). Outra questão surge nesse contexto: não haveria como beneficiar de maneira mais vantajosa as IES sem fins lucrativos, pioneiras na educação superior brasileira? Pela configuração final do programa, as IES privadas são as grandes beneficiadas com o Prouni, conforme apresentado ao longo de toda a seção 2 deste livro.

Como antes da implementação do programa se questionava o acesso de jovens carentes, alijados da educação superior por falta de vagas no setor público, a conclusão é que decorridos 10 anos de sua implementação, o Prouni deixa o governo como refém das IES privadas. Mesmo com o investimento governamental em IES públicas, o setor privado fortaleceu-se como nunca. As isenções concedidas pelo governo foram fundamentais para o quadro atual: empresas de educação que se beneficiaram diretamente do governo em um momento de crise criaram um mercado ainda mais forte e lucrativo do que era antes do Prouni.

Os representantes da coalizão estatista pareceram resignados com a prioridade dada ao setor privado, mas se conformaram com o aumento no custeio das universidades federais. A abertura de novas Ifes e o aumento nas vagas que já existiam não foram proporcionais ao fortalecimento que o setor privado teve com o Programa. Para a criação desse quadro, foi fundamental não apenas o poderio econômico que o setor privado já vem acumulando desde, sobretudo, a segunda metade dos anos 90, mas também a articulação entre seus atores, que foram capazes de transformar suas crenças e aspirações em instrumentos efetivos de pressão junto ao legislativo e executivo.

Nos últimos 10 anos, em que pese a expansão do setor

público, a participação do setor privado no total das matrículas continua predominante: se em 2005, 73,2% dos alunos matriculados na educação superior estavam em IES privadas, em 2013 são 72%.

É bastante recorrente a dicotomia entre público e privado no tema da educação. Cada modalidade apresenta características próprias e o setor privado pode contribuir fortemente na massificação do ensino superior, sobretudo em países como o Brasil, onde o nível de escolaridade da população é baixo, mesmo em comparação com países vizinhos. Mas, é prudente ampliar o acesso comprando vagas de alunos em IES privadas e criando generosos mecanismos de concessão fiscal a grandes grupos com finalidade lucrativa?

O Prouni torna emblemático o desvio brasileiro em relação à privatização do ensino, tendência bastante presente em uma série de países. Como bem atesta Nunes (2007), em países nos quais há forte presença do setor privado, o setor é tolerado e regido por uma legislação própria. Entretanto, no Brasil criam-se políticas públicas claramente dirigidas ao setor privado, mais ainda ao segmento lucrativo, que suscitam dúvidas sobre a sua real eficácia em relação aos efeitos e impactos.

O grande crescimento das instituições privadas de ensino superior se deu como consequência do incremento no número de alunos concluintes do ensino médio. Com mais instituições e maior campo de atuação, o poder de *lobby* e de pressão das IES privadas junto ao governo e a parlamentares, muitos destes proprietários ou representantes de instituições, aumentou, visto que a educação superior tornou-se um segmento rentável.

A atuação da coalizão privatista explica o grande número de mudanças do Prouni desde o projeto inicial até a lei que o institucionalizou. Basicamente as mudanças atenderam a demandas do setor privado de educação, enumeradas pela Abmes (2004, p.10):

Com todo esforço do diálogo, chegou-se a um acordo, cujos avanços conseguidos foram os seguintes: a) inclusão de bolsas parciais; b) acesso ao Programa do aluno da rede privada que cursou o ensino médio na condição de bolsista integral; c) acesso dos professores da rede pública somente aos cursos de licenciatura e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica; d) o beneficiário do Prouni responde legalmente pela veracidade e autenticidade das informações socioeconômicas por ele prestadas; e) restabelecimento do processo seletivo; f) ingresso no Programa a partir do processo seletivo; g) possibilidade de o aluno beneficiado pelo Programa realizar trabalho voluntário nos termos da Lei n.º 9.608; h) possibilidade de transição de regime jurídico de associação beneficente de assistência social para sociedade com finalidade lucrativa, com pagamento gradual da quota patronal em cinco anos; i) exclusão do curso do Programa somente após três ciclos de avaliação insuficiente e não mais um ciclo como previsto no projeto original; j) restabelecimento do certificado de assistência social às entidades que aderirem ao Prouni; k) a não penalização da entidade mantenedora que ingressar no Programa e não conseguir número de alunos nas condições estabelecidas.

Diante do exposto, conclui-se que a atuação em coalizão por parte dos atores afetou fortemente o processo

de formulação do Prouni e a coalizão dominante foi mais eficaz ao transformar seus interesses em estratégias e ações políticas que permitam a obtenção do *status* desejado.

O quadro resume a estrutura básica dos sistemas de crenças políticas associadas às coalizões que atuaram no Prouni.

Quadro 13: Estrutura de crenças, conflitos entre as coalizões e recursos utilizados pelas coalizões que atuaram no Prouni.

VISÃO GERAL SOBRE A EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	Crítica à mercantilização da educação superior.
	Coalizão Privatista	Necessidade de expandir a ES.
Conflitos entre as coalizões		Ocorreram predominantemente no campo conceitual, com a divulgação de estudos técnicos e/ou acadêmicos por parte de cada coalizão.
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Persuasão de agentes públicos por meio de testemunho; Militância através dos docentes e movimento estudantil sobre a importância de investimentos no setor público.
	Coalizão Privatista	Estreitamento da comunicação com o governo; Publicação de estudos técnicos mostrando a demanda reprimida por educação superior.
ACESSO E EXPANSÃO À EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	Ampliar o acesso pelo setor público; A opção de expansão por meio do setor privado seria um benefício a grupos empresariais e traria baixa qualidade de ensino.
	Coalizão Privatista	Ampliar o acesso por meio do setor, aproveitando a estrutura já existente e ociosa seria mais rápida e barata.
Conflitos entre as coalizões		Inicialmente, não houve maiores conflitos, que passaram a surgir mais fortemente com a questão do financiamento. Os conflitos entre as coalizões ocorreram principalmente no parlamento.

ACESSO E EXPANSÃO À EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião. Atuação no congresso após as 292 emendas e a consequente desfiguração do PL 3.582/2004.
	Coalizão Privatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião; Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.
RESPONSABILIDADE E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	Financiamento governamental apenas para IES públicas - as IES privadas deveriam contar somente com financiamento privado.
	Coalizão Privatista	Necessidade de aporte de investimentos governamentais em todos os segmentos da educação - a expansão por meio do setor privado é mais barata.
Conflitos entre as coalizões		Os debates ocorreram no Congresso e através da divulgação de estudos técnicos e/ou acadêmicos por parte de cada coalizão.
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião; Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.
	Coalizão Privatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião; Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.
REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	Não se envolveu nessa questão.
	Coalizão Privatista	O governo não regular as IES privadas – é preciso respeitar o princípio da livre iniciativa, pois o mercado fará o controle de qualidade entre as IES.

REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Conflitos entre as coalizões		Houve uma embate maior entre a coalizão privatista e o governo, visava tornar mais transparentes as regras para as IES filantrópicas, e incrementar os instrumentos reguladores que auxiliariam a melhorar o controle da qualidade dos cursos oferecidos pelas IES privadas.
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Não se envolveu nessa questão.
	Coalizão Privatista	Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação, e em reuniões ordinárias com órgãos governamentais de acompanhamento da educação superior.
CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS PARA IES PRIVADAS		
Estrutura de crenças	Coalizão Estatista	Contrária à concessão de incentivos fiscais para IES, principalmente às com fins lucrativos.
	Coalizão Privatista	Como atividade básica e fundamental para o país, não se deve tributar a educação.
Conflitos entre as coalizões		Os incentivos fiscais geraram muitos debates e conflitos, principalmente entre a coalizão privatista e o governo. A coalizão estatista se manifestou em seus eventos e por meio de artigos, principalmente após as mudanças realizadas no projeto que passaram a beneficiar mais fortemente as IES privadas com fins lucrativos, o que fez com que várias IES optassem por mudar seu regime jurídico.
Recursos utilizados	Coalizão Estatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião.
	Coalizão Privatista	Produção de pesquisas acadêmicas e artigos de opinião; Atuação em conjunto no Congresso junto aos parlamentares e no Ministério da Educação.

Fonte: o autor.

A estrutura de crenças mostrou um posicionamento antitético entre as duas coalizões, principalmente em relação ao financiamento público, mesmo que indireto,

de IES privadas com finalidade lucrativa. A maior parte dos embates deu-se no Congresso Nacional, mas também através de editoriais e artigos de opinião publicados na mídia por jornalistas e formadores de opinião, pesquisadores e demais agentes públicos ativos no processo de formulação.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Andrew. **Times Matters**: on theory and method. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

ABED. **I Epístola de São Paulo sobre Educação a Distância**, aprovada pela Assembleia Geral da ABED, em 16 de maio de 1996. Disponível em: <<http://www2.abed.org.br/abed.asp>>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância**, 2008. 4. ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2008.

ABMES. **Considerações e recomendações sobre a versão preliminar do anteprojeto da Reforma da Educação Superior**: cadernos ABMES 15. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 2005.

_____. Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior. **Site oficial**. Disponível em <<http://www.abmes.org.br/abmes/institucional/o-que-e-abmes>> Acesso em 09 nov. 2014.

_____. **30 anos**: memorial comemorativo. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/publicacoes/memorial_30_anos.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2015.

ALMEIDA, Maria H. T. et al. Crise e Reforma do Sistema Universitário: debate. **Novos Estudos Cebrap**, n. 46, p.143-168, novembro, 1996.

ALMEIDA, Mariana R.; REBELATTO, Dayse A. N. O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas. In: **Congresso Internacional de dinâmica de negócios**. Brasília, DF: I Congresso Internacional de dinâmica de negócios, 2006.

ALMEIDA, Wilson. M. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro**: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ANACEU. Associação Nacional dos Centros Universitários. **Site oficial**. Disponível em <<http://www.anaceu.org.br/anaceu/>> Acesso em 09 nov. 2014.

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Site oficial**. Disponível em <<http://www.andes.org.br/andes/portal.andes>> Acesso em 09 nov. 2014.

ANDIFES. **Manifesto sobre a criação de vagas públicas nas universidades particulares, dentro do programa “Universidade Para Todos”**, 2004. Disponível em <<http://www.andifes.org.br>> Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Em defesa da universidade pública e gratuita**. 2013. Disponível em: <<http://www.unifesp.br/congres->

sounifesp/images/documentacao/teses_e_propostas/setembro_2014/tese_35.pdf>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. **Reforma Universitária:** proposta da ANDIFES para a reestruturação da educação superior no Brasil. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1364828028PropostaAndifes.pdf>. Acesso em: 13 out. 2014.

UNE. União Nacional dos Estudantes. **Site oficial.** Disponível em <<http://www.anup.com.br/portal/index>> Acesso em 23 fev. 2014.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Coalizões de Advocacia na formulação da Política Nacional de biodiversidade e florestas.** Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2007.

_____. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012:** um estudo comparado das agendas verde e marrom. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2013.

ARGENTINA, Ministerio de Educación. **Estadísticas Universitarias** - Argentina 2009. Disponível em <<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/66203/Anuario-2009.pdf?sequence=1>> Acesso em 19 ago. 2013.

BARKER, Richard. Managing Technological Change in

Federal Communications Policy: The Role of Industry Advisory Groups. In.: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach.** Oxford: Westview, 1993.

BARNHURST, Kevin G. **Qualitative Analysis in Political Science.** In: Encyclopedia of Social Measurement. Vol. 3: 225–30. San Diego: Elsevier Academic Press, 2005.

BARREYRO, Gladys B. Evaluación de la educación superior brasileña: el SINAES. **Revista de la educación superior,** n. 35. jan./mar., 2006.

_____. **Todos ganham?** Os participantes na elaboração das políticas de ed. superior no primeiro governo Lula. *Ciência em Movimento*, v. n 22, p. 85-95.

BARZELAY, Michael; CORTAZAR-VELARDE, Juan C. **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social.** Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2004.

BERGGREN, Roger. The advocacy coalition framework: its applicability to a Swedish land use conflict. In: HYTÖNEN, M. (Ed.). **Social sustainability of forestry in the Baltic sea region.** Finnish Forest Research institute, Research Papers n.704, p.197-217,1998.

BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 52, p. 125-138, 2003.

BOTELHO, Antonio; ALMEIDA, Mariza. Desconstruindo a política científica no Brasil: evolução da descentralização da política de apoio à pesquisa e inovação. Soc. estado. Brasília, v. 27, n. 1, Abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922012000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 ago. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

_____. **Decreto n. 2.306**, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino e dá outras providências. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. **Diário oficial da União**. Edição Número 152 de 09/08/2005 Portaria N° 2.729, de 8 de agosto de 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/portaria2729.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

_____. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, no. 9494/96. Brasília: 1996.

_____. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília: 2001.

_____/MEC. **Projeto de Lei nº 3.582**, de 28.04.2004. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – Prouni, e dá outras providências. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/219649.htm>>. Acesso em: 12 de dez. 2007.

_____/MEC. Site Oficial do Prouni. Disponível em: <<http://Prouniportal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 08 out. 2013.

_____/MEC. Site Oficial. Qual é a diferença entre faculdades, centros universitários e universidades? Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=116:qual-e-a-diferenca-entre-faculdades=-centros-universitarios-e-universidades&catid=127&Itemid=230> Acesso em 09 nov. 2014.

_____. **Lei nº 11.096**, de 13.01.2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências, *DOU*, 14.01.2005. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação. **Sobre a Lei de Inovação.** Disponível em: <<http://www.>

mct.gov.br/index.php/content/view/8477.html>. Acesso em: 01 ago. 2013.

_____. Decreto nº. 2.208, de 17 de abril de 1997. Regula-
menta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº. 9.394,
de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e
bases da educação nacional. **Diário Oficial [da República
Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 18 abr. 1997.

_____/MEC. **Nota técnica 309/2013**. Disponível em:
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_doc-
man&task=doc_download&gid=13233&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13233&Itemid=)>. Acesso
em: 10 ago. 2013.

_____. Decreto nº. 5.154, de 23 de julho de 2004. Regula-
menta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº. 9.394,
de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes
e bases da educação nacional e dá outras providências.
Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Bra-
sília, DF, 24 jul. 2004.

_____. Ministério do Planejamento. **Projeto estende
parcerias do governo para 30 anos**: Uma das áreas que
Haddad vislumbra como interessante para desenvolver o
PPP é a habitação. 29 de setembro de 2003. Disponível em

<[http://notes.abcp.org.br:8080/Producao/clipp/clipp.
nsf/59dac160bc7df2ba03256aef00407549/5d99dc-
d5b414837583256eba00624994?OpenDocument](http://notes.abcp.org.br:8080/Producao/clipp/clipp.nsf/59dac160bc7df2ba03256aef00407549/5d99dc-d5b414837583256eba00624994?OpenDocument)> Acesso
em 16 fev. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Sessão ordinária da Câmara dos Deputados nº 145**, realizada em 14 de junho de 2007. Disponível em <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/ordinari/V200607.pdf>> Acesso em 01 fev. 2015.

_____. MEC. Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012: relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=-doc_download&gid=12386&Itemid=>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A crise do estado**: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.

BROWN, Anthony E.; STEWART Jr, Joseph. Competing advocacy coalitions, policy evolution, and airline deregulation. In: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (EdS.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, p.83-104, 1993.

BRUNNER, José J; HURTADO, Rocío F. **Educación Superior em Iberoamérica**: informe 2011. Santiago: Universia, 2011.

BUENO, Luciano. **Políticas Públicas do Esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CARTER, Neil. **The Politics of the Environment**: Ideas,

Activism, Policy. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2001.

CARVALHO, Cristina H. A. O Prouni no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação Social**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, Out. 2006.

_____. Uma análise crítica do financiamento do Prouni: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? In: **REUNIÃO ANUAL DA ANPED**, 34., 2011, Natal. *Anais...Natal*, 2011. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/GT11-935%20int.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2015.

CHIROLEU, Adriana. La inclusión en la educación superior como política pública: três experiencias en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación, Buenos Aires**, n. 48, fev, 2009.

COM Prouni, faculdades particulares deixarão de pagar R\$ 1 bilhão em impostos. **VALOR ECONÔMICO**, 09 de maio de 2012 Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2650876/com-Prouni-faculdades-particulares-deixarao-de-pagar-r-1-bi-em-impostos>>. Acesso em: 07 fev. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Superior. Parecer CNE/CES 436, de 2 de abril de 2001. Cursos superiores de tecnologia: formação de tecnó-

logos. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 6 abr. 2001.

_____. Conselho Pleno. Parecer CNE/CP 29, de 3 de dezembro 2002. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a educação profissional de nível tecnológico. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 13 dez. 2002.

CORRÊA, Virgínia S. **A influência das Audiências Públicas na formulação da Lei nº 11.096/2005 – Prouni**. Monografia (especialização). Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Brasília, 2010.

COSTA, Danielle D. O Prouni no contexto de expansão da educação superior: dados preliminares sobre as condições de acesso decorrente do programa no Brasil (2005-2010). Anais...**XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**, Associação Nacional de Política e Administração da Educação, Recife, 2013.

CUNHA, Luiz A. **A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior à distância: novos marcos regulatórios? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 104, Out. 2008.

DOWNS, Anthony. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown, 1967.

EASTON, David. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall: 1965.

ELLIOT, Chris; SCHLAEPFER, Rodolphe. The Advocacy Coalition Framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. **Journal of European Public Policy**, Oxford, v.8, n.4, p. 642-661, 2001.

ENTREVISTA COM PAULO RENATO DE SOUZA. Roda Viva, São Paulo, TV Cultura, 09 out. 1995. Programa de TV. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/536/entrevistados/paulo_renato_de_souza_1995.htm>. Acesso em: 09 set. 2013.

FÁVERO, Maria L. A. **Universidade e poder: análise crítica / fundamentos históricos (1930/45)**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

FENGER, Menno; KLOK, Pieter-Jan. Interdependency, Beliefs, and Coalition Behaviour: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**. Amsterdam, v.34, (s.n.), p.157-170, 2001.

FERNANDES, Maria E. História de vida: dos desafios de sua utilização. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 15-31, jul. 2010.

FISCHER, Frank. **Reframing public policy**: discursive politics and deliberative practices. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FOREQUE, Flávia. Prouni rende isenção fiscal de R\$ 4 bilhões a faculdades privadas. **Folha de São Paulo**, 04 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1321455-Prouni-rende-isencao-fiscal-de-r-4-bi-a-faculdades-privadas.shtml>>. Acesso em: 07 fev. 2015.

FÓRUM. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. **Site oficial**. Disponível em <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/inicio/2013-08-19-03-48-51>> Acesso em 09 nov. 2014.

FRANCO, Juliana O. A UNE e a Reforma Universitária no governo Lula. In: **III Simpósio Lutas Sociais na América Latina**, 2008, Londrina. Anais III Simpósio Lutas Sociais na América Latina. Londrina: Gráfica UEL, 2008.

FRANÇA, Étienne F. **Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília: 2002.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RA-**

C-Eletrônica, v.1, n.1, p.136-150, Jan/Abr. 2007.

FUJINO, Asa; STAL, Eva. As relações universidade-empresa no Brasil sob a ótica da lei de inovação. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 5-19, 2005.

GARCÍA-GUADILLA, Carmen. **Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996.

GASPARI, Elio. **Anistia à pilantropria**. Folha de São de Paulo, 26 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2909200405.htm>>. Acesso em: 24 out. 2014.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 113, Dec. 2010.

GORGULHO, Guilherme. Reforma do ensino superior chileno entra em pauta. **RevistaEnsino Superior Unicamp**, v.1, n. 5, p. 16-21, Abr/Jun. 2012.

GOTTEMS, Leila B. D. **Análise da política de atenção primária à saúde desenvolvida no Distrito Federal**: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009). Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia,

Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 2010.

GUERRA, Lenin C. B. **O processo de criação do Programa Universidade para Todos – Prouni**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRN, 2009.

_____; FERNANDES, Antônio. O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso Nacional. **Revista Política Hoje**, Recife, vol. 18, n. 2, 2009.

GURGEL, Idê G. D. **A pesquisa científica na condução de políticas de controle de doenças transmitidas por vetores**. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

HADDAD, Fernando; MACULAN, Nelson; RIBEIRO, Celso C. Higher Education – Program Prouni: Changing the Panorama of Access to Higher Education in Brazil. **IAV Horizons**, vol.12, n° 2, p.9, 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary T. C. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, n. 44, p. 936-957, 1996.

HECLO, Hughes. **Modern Social Politics in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HEINTZ, Theodore. Advocacy Coalitions and the OCS leasing debate: a case study in policy evolution. **Policy Sciences**. Amsterdam, v.21 (s.n.), p. 213-238, 1988.

HENRIQUES, Paulo T. C. **Changing of paradigm**: developing a contemporary strategy for technological education in Brazil. Oklahoma, 1999. Tese (Doutorado em Educação). Oklahoma State University, Oklahoma, 1999.

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

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Informativo INEP**, v. 2, n. 33, 6 abr, 2004.

_____. **Educação Superior Brasileira**: 1991-2004. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

_____. Resumo técnico: **Censo da Educação Superior 2005**. Brasília, 2007.

_____. Resumo técnico: **Censo da Educação Superior 2009**. Brasília, 2011.

_____. Resumo técnico: **Censo da Educação Superior 2010**. Brasília, 2012.

IPEA. Diretoria de Estudos Sociais. **Boletim Políticas**

Sociais: acompanhamento e análise. Brasília/DF: IPEA, n. 13, ago, 2006.

JENKINS-SMITH, Hank. Analytical Debates and Policy Learning: analysis and change in the federal bureaucracy. **Policy Sciences**. Amsterdam, v.21, (s.n), p.169-211, 1988.

_____;ST. CLAIR, Gilbert; WOODS, Brian. 1991. Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time. **American Journal of Political Science**, v. 35, n. 4 851-872, 1991.

JOHN, Peter. Is There Life After Policy Systems, Advocacy Coalition, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? **The Policy Studies Journal**. Texas, v.31, n.4, p. 481-498, 2003.

_____. **Analyzing Public Policy**. New York: Continuum, 2000.

JONES, B. Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 4, p. 395-412, 2003.

KIPNIS, B. Educação superior à distância no Brasil: tendências e perspectivas. In: LITTO, F.; FORMIGA, M. (Org.). **Educação à distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

KÜBLER, Daniel. Understanding policy change with the

advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. **Journal of European Public Policy**. Oxford, v.8, n.4, p.623- 641, 2001.

LASTRES, Helena M. M. Dilemas da política científica e tecnológica. **Ciência da Informação**, v. 24, n. 2, p. 1-8, 1995.

LEHER, Roberto. Para fazer frente ao apartheid educacional imposto pelo Banco Mundial: notas para uma leitura da temática trabalho-educação. **Trabalho e Crítica**, Belo Horizonte/ Niterói, v. 1, n. 1, p. 16-29, 1999.

_____. Para silenciar os Campi. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004.

LINDQUIST, Evert A. **Discerning Policy Influence**: framework for a strategic evaluation of idrc-supported research, 2001. Disponível em: <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/109569478910359907080discerning_policy.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2012.

LOWI, Theodore J. **The end of liberalism ideology, policy, and the crisis of public authority**. New York: Norton, 1969.

LUCCHESI, Saad; ABRAHÃO, Martha. La universidad brasileña en um contexto de cambios impuestos por la globalización. **Revista de la educación superior**, v. 35, jan./mar, 2006.

MAJONE, Giandomenico. **Policies as Theories**, Omega,

8, 2, pp. 151–162, 1980.

MARCH, James G. **Como as decisões realmente acontecem**: princípios da tomada de decisões nas organizações. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: 2006.

MARTINS, Carlos B. **Privatização**: a Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan/abr, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José; KRUGLIANSKAS, Isak. Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. **RAE electron.**, São Paulo , v. 4, n. 2, Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482005000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____; _____. Um enfoque sobre a lei de inovação tecnológica do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1011-1028, 2005.

MAWHINNEY, Hanne B. An Advocacy Coalition approach to Change in Canadian Education. In.: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Oxford: Westview, p. 59 – 82, 1993.

MEC tentará reverter votação do Prouni no Senado Federal. Folha de São Paulo, 2 dez. 2004. Disponível em <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/Prouni_repercussao.htm> Acesso 18 out. 2013.

MEC tenta melhorar qualidade ao excluir do PROUNI 186 cursos mal avaliados. **Portal Terra**, 21 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/educacao/mec-tenta-melhorar-qualidade-ao-excluir-do-Prouni-186-cursos-malavaliados.html>>. Acesso em: 15 set. 2014.

MEDIDA é alvo de críticas. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 4 set. 2004. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1409200422.htm#=_> Acesso em: 02 fev. 2013.

MOROSINI, Marília C.; FRANCO, Maria E. D. P. **Políticas de educação superior no Brasil: fases, expansão e desafios de cooperação no âmbito nacional e internacional**, 2007. Disponível em: <<http://www.sbec.org.br/evt2003/trab8.doc>>. Acesso em: 27 jan. 2013.

MOZZATO, Anelise. R.; GRZYBOVSKI, Denise. Análise de Conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011.

MUNRO, John F. California Water politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized subsystem. In.:

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Oxford: Westview, p. 103 – 127, 1993.

NELSON, Richard. R. (Ed.). **National innovation systems: a comparative analysis**. New York: Oxford University Press, 1993.

NIÑO, Juanita V. **Acción Colectiva & Políticas Públicas**. Serie documentos de trabajo n. 20, Julio 2007. Disponível em <<http://www.urosario.edu.co/FASE1/economia/documentos/pdf/dt20.pdf>> Acesso em 20 dez. 2012.

NORTH, Douglas. What do we mean by rationality? **Public Choice**, n. 1, p. 159-162, Harvard University Press, 1993.

NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 103-47, 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 31 de julho de 2007. Metade dos cursos mal avaliados no Enade oferece bolsas no Prouni. Disponível em <<http://vida-estilo.estadao.com.br/noticias/geral,metade-dos-cursos-mal-avaliados-no-enade-oferece-bolsas-no-Prouni,27485>> Acesso em 22 jan. 2015.

OLIVEIRA, João F.; DOURADO, Luis F.; VELOSO, Tereza C. M. A.; SOUSA, Ana M. G. A reforma da educação superior e os mecanismos de parceria público-privada. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 323-348, jan. 2005. Disponível

em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9760>> Acesso em: 24 abr. 2015.

OLIVEIRA, Maria A. M.; CONTARINE, Marina L. M.; CURY, Carlos R. J. PROUNI: análise de uma política pública no âmbito da PUC Minas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, RBP AE - v. 28, n. 1, p. 48-67, jan/abr. 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). Education at a Glance 2013: OECD Indicators. Disponível em: <[http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2013.

_____. **Education at a Glance 2012**: OECD Indicators. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_ebook_EN_200912.pdf>. Acesso em: 27 set. 2013.

_____. Institutional rational choice: an Assessment of the IAD Framework. In: SABATIER. P. (Org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999.

OS DONOS DO ENSINO: João Uchôa Cavalcanti Netto, proprietário da universidade, se diz pessoa não muito interessada em educação. **Folha de São Paulo**, 02 dez. de 2001. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0212200102.htm>> Acesso em 18 jul. 2014.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo. **Educação superior**:

democratizando o acesso. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

PARAGUASSU, Lisandra. Metade dos cursos mal avaliados no ENADE oferece bolsas no Prouni. **O Estado de São Paulo**, 31 jul. 2007. Vida e Saúde, p. 5.

_____. MEC abre processo contra 79 instituições de ensino. **Portal Exame**, 18 de jun. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/mec-abre-processo-contr-79-instituicoes-de-ensino>>. Acesso em: 15 set. 2014.

PARSONS, Wayne. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1995.

PATEL, Parimal.; PAVITT, Keith. National innovation systems: why they are important, and how they might be measured and compared. **Economics of Innovation and New Technology**, Abingdon, v. 3, n. 1, p. 77-95, 1994.

PEDROSO, Marcel M. **Inteligência decisória e análise de políticas públicas: o caso das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs)**. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2011.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions and social analysis**. Princetown: Princetown University Press, 2004.

PNUD. **Human Development Report 2003**: Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty. New York: Oxford University Press for the UNDP, 2003.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementa-tion**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRETI, O. (Org.). **Educação à distância**: sobre discursos e práticas. Brasília: Liber Livro, 2005.

PRETTO, Nelson L.; PICANÇO, Alessandra A. Reflexões sobre EaD: concepções de educação. In: ARAÚJO, B; FREITAS, K. S. **Educação a distância no contexto brasileiro**: algumas experiências da UFBA. Salvador: ISP/UFBA, 2005. p. 31-56.

PUC MINAS. **Bolsistas do Prouni têm bom desempenho na PUC Minas**. Jornal PUC

Minas, 13 mar. 2006. Disponível em <www.universiabrasil.net/materia/materia.jsp?materia=10300> Acesso em: 15 setembro 2014.

QUINTERO, Ruth M. La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. **Gestión y Política Pública**. México DF, v. 16, n. 2, p. 281-318, 2007.

RANKING Universitário Folha 2012. **Folha de São Paulo**.

Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2012/rankings/rankingdeuniversidades>>. Acesso em: 02 out. 2013.

RÁMIREZ, Germán. Ensino superior no mundo. In: SIMÕES, C. [et al]. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMANELLI, Otaíza O. **História da Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

SABATIER, Paul A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning**: an Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13-39.

_____ ; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning**: The Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press. 1993.

_____. **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview, 1999.

_____ ; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

_____. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.** Oxford: Westview, 1993.

_____. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy.** Oxford, v.5, n.1, p. 98-130, 1998.

_____. Symposium Issue on 'Policy Change and Learning: Exploring the Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences.** Maryland, v.21, (s.n.), p.123-278, 1988.

_____. Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization.** Maryland, v.8, n.4, p. 469-692, 1987.

_____. **Theories of the Policy Process.** 2^a Ed. Boulder: Westview Press, 2007.

_____; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In.: SABATIER, P.A.(Org.). **Theories of the Policy Process.** Boulder: Westview, 1999. p.117-166

_____; HUNTER, Susan; MCLAUGHLIN, Susan. The Devil Shift: Perceptions and

Misperceptions of Opponents. **Western Political Quarterly,** v. 41, (s.n.), p. 449-476, 1987.

_____; SAINT CLAIR, Gilbert.; WOODS, Brian. Explaining Change in policy subsystems: Analysis of Coalition Stability and defection over time. **American Journal of Political Science**. Bloomington, v.35, n.4, p. 851-880, 1991.

_____; BRASHER, A.M. From Vague Consensus to Clearly differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964 – 1985. In.: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Oxford: Westview, p. 177 – 208, 1993.

_____. PELKEY N.W **Land development at Lake Tahoe, 1960–84: The effects of environmental controls and economic conditions on housing construction**. FAU/ FIU Joint Center for Environmental and Urban Problems, Fort Lauderdale, Florida Atlantic University, 1990.

SAMPAIO, Helena. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2000.

_____. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, ano 2, n 42, 2011.

SANTOS, Joseneide S. P. **As relações entre público e privado no processo de expansão do ensino superior no Brasil: democratização ou mercantilização?** Tese (Doutorado em Educação). UFRN, 2011.

SANTOS, Fabiano. C. **UAB como política pública de**

democratização do ensino superior via EaD. 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/trabalhosCompletos01.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

SANTOS, Fábio P. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil.** Tese (Doutorado em Administração). Fundação Getúlio Vargas/SP, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia.** Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHLAGER, Edella. Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within

the Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**, v. 28, (s.n.), p. 242-270, 1995.

_____; BLOMQUIST, William. A Comparison of Three Emerging Theories of the

Policy Process. **Political Research Quarterly**, v. 49, (s.n.), p. 651-672, 1996.

SCHWARTZMAN, Simon. O Ensino Superior: a busca de alternativas. **Educação Brasileira** (Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras), n. 18, v. 37, p.11-45, julho-dezembro, 1996.

_____. A revolução silenciosa do ensino superior. In: DURHAM, E. R. & SAMPAIO, H. (orgs.). **O ensino superior em transformação**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Educação Superior, 2001. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/desafios/1desafios.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEMESP. Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior do Estado de São Paulo. **Site oficial**. Disponível em <http://semesp1.tempsite.ws/semesp_beta/> Acesso em 09 nov. 2014.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SEWELL, G. C. **Actors, coalitions and the framework convention on climate change**. Tese de Doutorado – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, USA. 2005.

SILVA, Edna L.; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3 ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Fabiana C. **A democratização do acesso ao ensino superior**: um estudo sobre o sistema de reserva de vagas étnico raciais e sobre o Programa Universidade para Todos.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA JUNIOR, João R.; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?. **Rev. Bras. Educ. [online]**, n.29, p. 5-27, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 mar. 2015.

_____. **A educação superior privada no Brasil:** novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

_____. **Novas faces da educação superior:** Reforma do Estado e Mudança na Produção. 2. ed. Bragança Paulista: Cortez, 2001.

SIMON, Hebert. A. **Comportamento administrativo:** estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SPINK, Peter. Análise de Documentos de Domínio Público. IN: SPINK, Mary J. P. (Org). **Práticas discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano.** São Paulo: Editora Cortez, 2004.

TAKAHASHI, Adriana R. W.; AMORIM, Wilson A. C. Refor-

mulação e expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: as dificuldades da retomada da educação profissional. Ensaio: **aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 207-228, abr./jun. 2008.

TRIGUEIRO, Michelangelo G.S. **Governo e gestão da educação superior no Brasil**, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/governo_e_gestafinal_michelangelogiotto.pdf>. Acesso em: 26 set 2014.

UNESCO. **Compendio mundial de la educación 2009: comparación de las estadísticas de educación en el mundo**. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2009.

_____. **Compendio mundial de la educación 2010: comparación de las estadísticas de educación en el mundo**. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO: 2010.

VICENTE, Victor M. B. **Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento**

Territorial urbano no distrito federal (1991-2009). Tese (Doutorado) Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2012.

VIEIRA, Marcelo M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN, D. M. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WEIBLE, Christopher M. Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. **Political Research Quarterly** v. 58, n. 3, p. 461-475, 2005.

_____; SABATIER, Paul. A.; McQUEEN, K. Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p.121-140, 2009

ZAFONTE, Matthew; SABATIER, Paul. A. Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks in Overlapping subsystems. **Journal of Theoretical Politics**, v.10, n. 4, p. 473-505, 1998.

ZAPATA, Gonzalo. **Educación Superior en Ibero América: Informe 2011**. Centro Interuniversitario de Desarrollo: Santiago de Chile, 2011.





Lenin Cavalcanti Brito Guerra

Doutor e Mestre em Administração pelo PPGA/UFRN na área de Políticas e Gestão Pública, especialista em Formação Docente para o Ensino Superior pelo Centro Universitário UniFacex (2006) e graduado em Administração UFRN (2003). É professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), lotado no Campus Natal Central, onde ministra a disciplina Políticas Públicas nos Cursos Superiores de Tecnologia em Gestão Pública e Comércio Exterior. É membro do corpo editorial da Revista Práticas em Gestão Pública Universitária (PGPU-UFRJ) e revisor da Revista de Administração Pública (EBAPE/FGV).

si
c

un
ve

As atividades editoriais do que hoje denominamos Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN, iniciaram em 1985, no contexto de funcionamento da EFRN. Nesse período, essas atividades limitavam-se a publicações de revistas científicas, como a revista EFRN, que em 1999 tornou-se a revista Holos.

Em 2004, foi criada a Diretoria de Pesquisa, atual Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação, que fundou, em 2005, a Editora do IFRN. A Editora nasceu do anseio dos pesquisadores da Instituição que necessitavam de um espaço mais amplo para divulgar suas pesquisas à comunidade em geral.

Com financiamento próprio ou captado junto a projetos apresentados pelos núcleos de pesquisa, seu objetivo é publicar livros das mais diversas áreas de atuação institucional, bem como títulos de outras instituições de comprovada relevância para o desenvolvimento da ciência e da cultura universal, buscando, sempre, consolidar uma política editorial cuja prioridade é a qualidade.



INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
RIO GRANDE DO NORTE

As políticas públicas relacionadas à educação possuem protagonismo na agenda dos países devido, sobretudo, ao seu profundo papel social. No tocante à educação superior, as decisões públicas relacionadas a esse nível educacional são estratégicas, uma vez que tem impacto na produção de conhecimento intelectual, inovação e formação de mão de obra, tendo relevantes efeitos no desenvolvimento econômico de um país.

Nesta obra, analisou-se o processo de formulação do Programa Universidade para Todos – Prouni, programa que concede bolsas de estudos em instituições de educação superior (IES) privadas a estudantes oriundos de escolas públicas, uma das mais aclamadas iniciativas dos governos do presidente Lula. Foi desenvolvida a partir de um minucioso trabalho de pesquisa em documentos oficiais, entrevistas concedidas pelos atores da educação superior na mídia em geral, entrevistas realizadas diretamente pelo autor com servidores do Congresso Nacional e do Ministério da Educação e com o deputado relator do Projeto de Lei 3.582/2004, que resultou no Prouni, além da análise de publicações acadêmicas a respeito da educação superior em geral.

Como resultado, o autor dissecou o processo de formulação da referida política pública ao apresentar os eventos anteriores que abriram caminho para o Programa Universidade para Todos, e como se comportaram, agruparam e agiram os principais atores envolvidos no programa, de acordo com seus interesses e crenças a respeito da educação superior. Ao final, é possível observar as modificações em relação proposta inicial do programa, que possibilitou mais de um milhão de alunos graduados.

Apesar de uma obra eminentemente acadêmica – e portanto profunda em sua análise, o estilo narrativo utilizado pelo autor confere leveza e ao mesmo tempo dinâmica à leitura, sendo recomendada tanto para estudantes e pesquisadores das áreas de políticas públicas e educação, bem como para os interessados em compreender a complexidade do policy making brasileiro.

ISBN 978-85-8333-261-9



9 788583 332619

