

Pontifícia Universidade Católica De São Paulo
PUC – SP

Daniele dos Santos Ramos Xavier

Uma análise dos programas de acesso à educação superior nos governos Lula e Dilma

Mestrado em Economia Política

São Paulo
2016



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Secretaria Acadêmica – Processamento de
Dissertações e Teses

Daniele dos Santos Ramos Xavier

Uma análise dos programas de acesso à educação superior nos governos Lula e Dilma

Mestrado em Economia Política

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Economia Política, sob a orientação da Professora, Dra. Rosa Maria Marques.

São Paulo

2016

Banca Examinadora

Dedico este trabalho, especialmente, ao meu pai (in memoriam), meu rei, como carinhosamente o chamava. Suas palavras de encorajamento mantiveram-se vivas, não me permitindo desistir. E, a minha mãe, minha rainha e amor.

AGRADECIMENTOS

À DEUS, por permitir meu caminhar de aprendizado e por me abençoar.

AO MEU ESPOSO, meu amor, apoiador e incondicional companheiro.

À MINHA MÃE Marizete e MEU PAI João Jorge (In memorian).

AOS FAMILIARES E AMIGOS que compreenderam minha ausência, me motivaram e compartilharam esses momentos de aprendizado.

À MINHA ORIENTADORA, um agradecimento especial e carinhoso por todos os momentos de compreensão e competência. Obrigada por estar de portas abertas e partilhar do seu conhecimento.

Aos professores, profissionais da PUC e a todos aqueles que de alguma maneira contribuíram para que este percurso pudesse ser concluído.

RESUMO

A ampliação do acesso ao ensino superior, com qualidade e equidade, mobilizou em parte as discussões sobre a política educacional na última década no Brasil. Nesse período, foram propostas soluções para a ampliação do acesso, mediante a criação de novos tipos de Instituições de Ensino superior (IES), novas modalidades de cursos e o desenvolvimento de políticas de inclusão social, tais como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que constituem programas de financiamento e/ou concessão de bolsas, dirigidos a estudantes menos favorecidos. Esta dissertação tem como objetivo analisar os programas de acesso à educação superior nos governos Lula e Dilma com vista a verificar se as opções de financiamento público — especialmente o Prouni e o Fies — resultaram em aumento do acesso à educação superior e em mudança na relação público / privado. Nela procura-se identificar e comparar esses programas, avaliando sua contribuição na democratização do acesso, analisando o crescimento do número de alunos, a evolução das instituições de ensino participantes dos programas de financiamento, as fontes de financiamento e o resultado social dos programas. Para isso é feita revisão bibliográfica e indicadores do setor educacional são usados como fontes de informações.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Acesso. Educação Superior. Fies. Prouni.

ABSTRACT

The expansion on higher education access, with quality and equity, mobilized part of the educational policy discussions in the last decade in Brazil. During this period, some solutions were proposed to increase access, through the creation of new types of higher education institutions (HEI), new courses and the development of social inclusion policies, such as the University for All Program (Prouni) and the Student Financing Fund (Fies), which are funding programs and / or scholarships, targeted at disadvantaged students. This dissertation aims to analyze the access programs to higher education in Lula and Dilma governments in order to establish whether the public financing options — especially Prouni and Fies — increased the higher education access and how it changed the public relation / private. It seeks to identify and compare these programs, assessing their contribution to the access democratization, analyzing the growing number of students, the development of educational institutions who participates in the funding programs, funding sources and the social outcome of the programs. To this end, we used literature review, as well as education sector indicators as information sources.

Keywords: Public policy. Access. Higher education. Fies. Prouni.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais aspectos entre o Plano Nacional da Educação (PNE) - proposta da Sociedade Brasileira e o PNE – Lei 10172/01	24
Quadro 2 – Principais ações da Secretaria de Ensino Superior (Sesu) no período de 2003 a 2014	27
Quadro 3 – Principais atos legais do Prouni.....	34
Quadro 4 – Formas de pagamento para o estudante do Fies	37
Quadro 5 - Aprimoramentos normativos e operacionais no Fies	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de Instituições participantes do Sisu	39
Gráfico 2 – Vagas Ofertadas através do Sisu	40
Gráfico 3 – Candidatos inscritos no Sisu	41
Gráfico 4 – Evolução das matrículas de educação superior, nível de graduação, por categoria administrativa. Brasil - 1991 a 2013.....	44
Gráfico 5 – Evolução no número de Instituições de Ensino Superior IES - 1991 a 2013	45
Gráfico 6 – Comparativo de contratos do Fies acumulado e bolsas do Prouni acumuladas - 2005 a 2014.....	50
Gráfico 7 – Contratos do Fies, bolsas do Prouni e vagas oferecidas em cursos presenciais – 2002 a 2013	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil 2000 a 2013	29
Tabela 2 – Comparação do número de instituições de ensino superior, por organização acadêmica no Brasil em 2003 e 2013	30
Tabela 3 – Matrículas por categoria administrativa - 2013.....	43
Tabela 4 – Ingressos em cursos de graduação presenciais e à distância da educação superior por categoria administrativa no Brasil (2003 a 2013)	47
Tabela 5 – Comparativo entre IES participantes do Fies, Ingressos em cursos de graduação presenciais privados e os contratos novos Fies - 2003 a 2013 ...	48
Tabela 6 – Comparativo de contratos novos do Fies e bolsas oferecidas pelo Prouni - 2000 a 2014.....	49
Tabela 7 – Número de matrículas e porcentagem por modalidade e etapa de ensino - 2013	69

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

art.	artigo
arts.	artigos
BB	Banco do Brasil
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDBs	Certificados de Depósito Bancário
CDD	Coeficiente de Desempenho Discente
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
Cofins	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social
Creduc	Crédito Educativo
CRUP –	Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
ES	Ensino Superior
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
Ifes	Instituição Federal de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS	Instituto Nacional de Seguridade Nacional
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MF	Ministério da Fazenda
MS	Ministério da Saúde
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parceria Público-Privada
Prouni	Programa Universidade para Todos
SESu	Secretaria de Educação Superior
SiedSup	Sistema Integrado de Informações da Educação Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UE	União Europeia
Unesco	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

Introdução	14
1 Histórico e legislação na educação superior no Brasil	16
1.1 A origem da educação superior no mundo e no Brasil até 2003.	16
1.2 Educação superior no Brasil após 2000.....	23
1.2.1 O governo Luís Inácio Lula da Silva	28
1.2.2 O governo Dilma Rousseff	28
2 Programas de acesso à educação superior no Brasil	31
2.1 Programas de inclusão, acesso e permanência	32
2.1.1 Programa Universidade Para Todos (Prouni)	32
2.1.2 Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)	36
2.1.3 Sistema de Seleção Unificada – Sisu	38
3 A educação superior com o Fies e o Prouni	42
3.1 Matrículas no ensino superior	42
3.2 Quantidade de instituições no ensino superior	44
3.2.1 A ênfase na expansão das matrículas nas instituições privadas	45
3.3 Instituições participantes do Fies e Prouni.....	47
4 Origem dos recursos e despesas do Governo com educação superior	51
4.1 Conceitos de gastos, custos e investimentos na educação	53
4.2 Gasto público em educação no Brasil	55
4.3 Fies e seu processo de financiamento.....	56
4.4. Principais parceiros	58
4.4.1. Agente operador Caixa Econômica Federal (CEF)	58
4.4.2. Agentes financeiros	58
4.4.3. Outros órgãos governamentais	58
4.4.4. Instituições privadas	58
4.5. Principais aprimoramentos no Fies	59
4.6 Financiamento no Prouni.....	64
4.6.1 Política de financiamento nos Planos Nacionais de Educação.....	65
4.6.2 Perfil das instituições de ensino superior: financiamento	66

5	Comparando os resultados dos programas de financiamento.....	68
5.1	Benefícios dos programas de financiamento	68
5.2	Críticas aos programas de financiamento	72
5.3	A parceria público-privada	76
6	Considerações finais.....	78
	Referências	81

Introdução

O ensino superior assume um papel de grande importância no desenvolvimento econômico mundial e nacional. A necessidade do mercado de pessoas qualificadas gera pressão social e uma demanda crescente para que os estudantes ingressem no ensino superior. Mas essa demanda enfrenta, em geral, problemas de financiamento para realizar este processo de inclusão.

A educação superior depende de altos níveis de investimento e estes valores têm se justificado devido à expectativa de retorno, pois, segundo Chizzotti (2014) o nível de eficácia e eficiência deste investimento trará retorno ao desenvolvimento nacional.

Uma forma de medir a eficácia é avaliar o retorno através dos tributos pagos e também através dos lucros privados.

O objetivo desta pesquisa é apresentar os programas de financiamento público do ensino superior e analisar o acesso à educação superior através dos indicadores de ingresso de estudantes carentes nas universidades, comparando os principais indicadores nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

No capítulo um, é realizado um breve retrospecto da educação superior no mundo e no Brasil. Também nessa parte são apresentadas as ações voltadas ao ensino superior realizadas nos governos Lula e Dilma.

No capítulo dois, são tratados especificadamente os programas de financiamento estudantil do ensino superior. Neste, são apresentados o Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior (Fies), o Programa Universidade Para Todos (Prouni) e também é elucidado o funcionamento do Sistema de Seleção Unificada (Sisu).

No capítulo três, são apresentados os dados da educação superior, especialmente os relativos à quantidade de matrículas no setor.

O capítulo quatro apresenta a temática do financiamento, apresentando a organização dos recursos para as instituições públicas e privadas, o percentual de investimento público direcionado ao ensino superior, os conceitos de gastos, custos e investimentos na educação, o gasto público total na educação e as características de financiamento no Fies e no Prouni.

No capítulo cinco, realizamos um comparativo dos resultados apresentados nos programas de financiamento, os benefícios e também as críticas aos programas de

financiamento do ensino superior. O capítulo é finalizado com uma breve discussão sobre a parceria público privada.

A pesquisa é encerrada com as considerações finais, onde é destacado que a ampliação do acesso ao ensino superior deu-se especialmente via instituições privadas, garantindo mercado, portanto, para elas. Essa ampliação foi resultado, principalmente, das políticas públicas, que visavam a atender à demanda por educação e a necessidade do mercado por profissionais qualificados.

Tão importante quanto o aumento do setor do ensino privado, foi o crescimento no número de estudantes carentes que conseguiram ingressar no ensino superior, contribuindo com o processo de democratização¹ deste nível de educação no Brasil.

¹ Democratização no ensino superior se refere ao acesso igualitário à educação superior

1 Histórico e legislação na educação superior no Brasil

1.1 A origem da educação superior no mundo e no Brasil até 2003.

As primeiras iniciativas de ensino superior no mundo surgiram como instituições religiosas do mundo islâmico medieval — as Madrasahs, sendo a mais antiga a Universidade de Al-Karaouine em Fez, Marrocos, fundada em 859. Na Europa, a primeira universidade criada como instituição livre foi fundada em 1088, em Bolonha, Itália, seguida pelas universidades de Paris, na França, e de Oxford, na Inglaterra, ambas em 1096.

Segundo Chizzotti (2014), devido à influência da religião, essas instituições apresentavam um modelo de ensino que atuava como extensão das atividades religiosas. Apenas no século XIX, com Napoleão (1806), nasce um modelo de universidade dedicada ao ensino e à transmissão da cultura nacional. Esse padrão universitário foi profundamente transformado pela concepção universitária alemã, de Humboldt (Universidade de Berlin, 1810), que vinculou o ensino à pesquisa.

O modelo de educação superior alemão influenciou o sistema de ensino superior do século XIX e XX, no mundo e até mesmo os modelos universitários tradicionalmente diferenciados como os dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Japão e Rússia. A esse modelo, foi incorporada, posteriormente, a ideia de disponibilizar, para a sociedade, os conhecimentos, descobertas e benefícios obtidos pelo ensino e pesquisa, mediante o exercício da função de extensão. Essa nova abordagem buscou atender às reivindicações de setores da sociedade que exigiam a contribuição efetiva das universidades na expansão do crescimento econômico ou, em relação à parte de setores mais críticos, de promover maior justiça social e auxiliar, com as conquistas e descobertas científicas, a superação das profundas desigualdades da sociedade. Nessa perspectiva, a extensão surge como terceiro fundamento da estrutura universitária, formando o tripé: o ensino, a pesquisa e a extensão (CHIZZOTTI, 2014).

Considera-se que a primeira iniciativa de ensino superior do Brasil foi a criação do Curso Médico de Cirurgia na Bahia, mediante o Decreto de 18 de fevereiro de 1808, ainda no período colonial. Já as universidades livres só surgiram cem anos depois. Em 1909, foi criada a Universidade de Manaus; em 1911, foi instituída a de São Paulo e, em 1912, a do Paraná (FÁVERO, 2006). Como visto, quando essas instituições foram criadas, já existiam universidades com mais de mil anos de funcionamento.

Com a eleição do presidente Getúlio Vargas e a promulgação da segunda constituição Republicana (1934), houve a expectativa de que fosse instituída a democracia liberal. Contudo, a partir de 1935, ampliaram-se as tendências centralizadoras e autoritárias. Nesse contexto, o governo buscou adaptar a educação escolar a diretrizes que assumiram formas bem definidas, tanto no campo político quanto no educacional, tendo como preocupação desenvolver um ensino mais adequado à modernização do país, com ênfase na formação de elite e na capacitação para o trabalho, porém com um viés centralizador e autoritário. A ênfase do Governo consistia, portanto, em dirigir o ensino superior à formação profissional, sem preocupação com pesquisa e produção, o que se manteve nas décadas seguintes (FÁVERO, 2006).

Para Fávero (2006), ao final dos anos 1940 e início dos anos 1950, ocorreram tentativas de luta por autonomia universitária. Dessa maneira, as universidades se tornaram autônomas, via decreto, sendo importante ressaltar que, depois do fim do Estado Novo, a situação não mudou muito.

Na década de 1960, a mobilização estudantil, caracterizada por intensos debates dentro das universidades e pelas manifestações de rua, exigia reforma do ensino brasileiro, no sentido de buscar soluções para os problemas educacionais mais agudos, tais como ampliação de vagas e do acesso ao ensino superior. Como resposta, o governo criou um Grupo de Trabalho (GT) encarregado de estudar, em caráter de urgência, as medidas que deveriam ser tomadas para resolver a “crise da universidade”.

Ainda para Fávero (2006), o relatório final do GT chama a atenção para o fato de a universidade brasileira estar organizada com base em faculdades tradicionais que, apesar de apresentarem certos progressos, em substância, ainda se revelavam inadequadas para atender às necessidades do processo de desenvolvimento em curso, não estando adaptada às mudanças dele decorrentes. O relatório expõe, ainda, que, embora tivesse ocorrido uma expansão das instituições de ensino superior públicas, esta ocorreu por simples multiplicação de unidades, ou seja, a universidade se expandiu, mas, em seu núcleo, permaneceram os mesmos entraves ao processo de desenvolvimento e à inovação, pois não estava adaptada para a investigação científica e tecnológica, necessárias para atender a um mercado de trabalho cada vez mais diferenciado. Entre as medidas propostas pelo GT, com o intuito de aumentar a eficiência e a produtividade da universidade, destacam-se o sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplina, bem como a carreira do magistério e a pós-graduação.

É importante ressaltar que, a partir da crise de meados dos anos 1970, o Estado do Bem Estar, no qual o rendimento do trabalhador era complementado pela seguridade social, incluindo assistência médica, educação e habitação, começou a ser questionado. Assim, ideias como “Estado mínimo” e “privatização dos serviços” passaram a ganhar força, ao mesmo tempo em que o desemprego e a precariedade das relações de trabalho cresciam. Esse pensamento político e econômico ficou conhecido como “neoliberalismo”. Dessa maneira, paralelamente, eram criadas as bases para o desenvolvimento da finança, no qual o lucro financeiro passou a competir com o lucro produtivo. Também os investimentos de todos os tipos, especialmente do especulativo, facilitado pelas inovações nas comunicações, passou a ter o mundo como seu campo de atuação, isto é, globalizou-se.

No Brasil, o Estado do Bem Estar não assumiu função semelhante à observada nos países europeus, por exemplo, configurando-se mais claramente apenas como maior intervenção do Estado na economia. As políticas derivadas do pensamento neoliberal foram aplicadas na década de 1990, período em que era francamente defendida a ideia de diminuição do papel do Estado. Até então, este tinha sido pensando não só como o controlador e estabilizador da economia, mas também como seu “combustível”, na medida em que investia com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e tecnológico do país (LUCCHESI, 2007).

No campo da educação, conforme indica Carvalho (2006, p.2), “nos anos 90 o Banco Mundial passou a exercer influência efetiva na política educacional. Nos documentos oficiais apontava-se a necessidade de nova reforma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema”. Ainda segundo o referido autor, a Constituição brasileira, promulgada em 1988, já acompanhava muitas das ideias defendidas pelo Banco Mundial — Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) — em seus relatórios e por outras organizações multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Uma dessas ideias consistiu na diferenciação dos cursos superiores. O Banco Mundial, por exemplo, recomendava a criação de instituições privadas e de novos cursos que pudessem atender a demanda cada vez maior por educação superior e fazer com que os sistemas de ensino fossem adequados às necessidades do mercado de trabalho.

O Banco Mundial, em 1991, apresentou ao governo brasileiro um relatório sob o título *Higher Education Reform in Brazil*, que apontava as principais necessidades na área educacional para o Brasil: além das necessidades do ensino primário e secundário, indicava a

relevância do ensino superior, destacando ainda que as Instituições de Ensino Superior (IES) deveriam ter autonomia para gerir seus próprios orçamentos. O relatório sugeriu, também, que as instituições cobrassem taxas como forma de aumentar a eficiência e que o Conselho Federal de Educação controlasse o crescimento do ensino superior, além de supervisionar as instituições privadas e elaborar normas para esse ensino. Nesse contexto, a educação superior no Brasil era pensada como parte de um processo de reestruturação do Estado. Desse modo, em um contexto de reajuste econômico neoliberal, criavam-se demandas e exigências para o sistema educacional, em especial no campo da educação superior (NOVAES, 2004, p.44).

Segundo Chizzotti (2014), nos anos 1990, a ideia de educação como prestadora de serviço (a serem vendidos) tornou possível o florescimento de um amplo mercado de ofertas educacionais pelas universidades, seja mediante cursos, currículos, formação e títulos acadêmicos, seja de docentes, de gestores e de empresas interessadas no vasto e promissor mercado nacional. Entre os desafios do processo de reestruturação da educação superior, estava a necessidade de obtenção de eficiência e a eficácia das universidades brasileiras ao desempenharem suas missões. Essas mudanças decorreram das transformações que as sociedades experimentavam em razão da mundialização do capital, bem como do processo de globalização de ordem social, cultural e tecnológica (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012 p.34).

Já em 1994, o Banco Mundial publicou outro relatório: *Higher Education: the lessons of experience*, com uma série de recomendações para tratar os problemas educacionais dos países não desenvolvidos. Conforme ressalta Lucchesi (2007), o que foi sugerido levou em conta a média estatística dos problemas educacionais dos países africanos, latino-americanos e asiáticos, sem levar em consideração as possíveis diferenças entre os mesmos. Apesar disso, as recomendações acabaram por influenciar as políticas de ensino tanto no Brasil como em outros países, com resultados diferentes em cada um. A autora resume, ainda, que as principais premissas recomendadas por este modelo foram:

- fomentar maior diferenciação das instituições, inclusive o estabelecimento de instituições privadas;
- proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;
- redefinir a função do governo no ensino superior;

- adotar políticas destinadas a outorgar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade;
- fomentar a diminuição do investimento no ensino universitário por parte do governo federal segundo as recomendações do Banco Mundial, sob a alegação de elitização do ensino público superior e falta de recursos do Estado;
- eliminar subsídios não relacionados à instrução, à adoção ou ao aumento de direitos de matrícula, à obtenção de doações e à realização de atividades que gerem ingressos, também de acordo com as recomendações do Banco Mundial.

É importante ao falar sobre a qualidade no ensino superior, compreender seus aspectos. Para Sguissardi (1997, p.57) o primeiro dos aspectos da qualidade refere-se a seu caráter não universal. Existe uma primeira proposta defendida, de cunho empresarial, identificada com eficiência e produtividade, que levaria a concentrar tanto formação quanto produção em poucas instituições que também foram denominadas como centro de excelência. A outra trata de avaliar a importância acadêmica, científica e tecnológica, sócio política ou econômica da produção universitária. O que tem sido a marca das propostas oficiais de avaliação do ensino superior conforme Sguissardi (1997, p. 57).

Para Oliveira e Araújo (2005) qualidade é uma palavra que comporta diversos significados e possibilita diversas interpretações.

O conceito de qualidade vem sendo bastante utilizado no processo produtivo, e está relacionado a qualidade total e a necessidade de melhoria da qualidade para aumentar a competitividade. Em primeiro momento a qualidade está relacionada a um produto e o foco no produto é capaz de desenvolver melhor qualidade. Existe outro sentido de qualidade que está relacionado ao melhor processo para se atingir o fim desejado.

No que se refere a área de educação, encontramos diversas respostas. Uma das formas é buscar os indicadores utilizados socialmente para aferi-la. Do ponto de vista histórico, na educação brasileira se observa primeiro a oferta limitada de oportunidades de escolarização e segundo, a ideia do número de alunos que progridem ou não dentro de um determinado sistema de ensino e por fim, a ideia de qualidade associada ao desempenho individual. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 3-4).

Quanto ao pagamento da educação, os alunos com condições financeiras favoráveis teriam de cobrir 25% a 30% dos custos do ensino. Já aos alunos menos favorecidos seriam concedidas bolsas, que poderiam ser pagas depois do término do curso (LUCCHESI, 2007).

Segundo Chaves e Amaral (2014), a abordagem neoliberal teve grande influência na economia brasileira. Foram privatizadas empresas estatais, congelaram-se salários e abriram o mercado nacional para produtos estrangeiros, entre outros. Na educação superior, como consequência dessa linha de pensamento, foi observado o estímulo à eficiência e competição entre as instituições, com a implantação de um gerenciamento acadêmico/administrativo que seguia os padrões das empresas privadas. Observou-se, também, a procura por fontes alternativas de financiamento junto ao mercado, em especial com a proliferação das fundações que complementassem as instituições públicas e de fundo público.

Isso pôde ser observado nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) de 1995 a 2002, que propôs uma reforma do Estado brasileiro mediante a privatização dos serviços públicos, com destaque para a educação, sobretudo a educação superior. Para tal, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) concebeu o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), caracterizado pela redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para ter uma função mais ligada à promoção e regulamentação desse desenvolvimento (LUCCHESI, 2007).

Em 1995, o MARE apresentou à sociedade um projeto de autonomia para as universidades públicas que, conforme Carvalho (2006), consistia em transformar o *status* jurídico das universidades públicas em organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos. A interação entre o Estado e essas organizações sociais ocorreria mediante um contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços que seriam prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que deveriam ser transferidos a cada ano, do governo para a organização.

É importante ressaltar que, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei 9.394/1996, foram implantadas mudanças importantes: diversificação das instituições; expansão do setor privado; redução dos recursos públicos que se dirigiram às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes); ampliação do crédito educativo; incentivo para que as instituições públicas se dirigissem ao mercado em busca de recursos financeiros por meio da criação de fundações de apoio; implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) nas Ifes, entre outros (CHAVES; AMARAL, 2014).

A interação dos atores políticos e os conflitos de interesses envolvidos na discussão que deram origem à LDB produziram um texto que, em linhas gerais, combinava a coexistência entre instituições públicas e privadas de ensino e a manutenção da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Quanto ao segmento particular, a alteração na lei, mais significativa, foi o destaque concedido às instituições privadas. Ainda em 1996, foram promulgadas a Emenda Constitucional n. 14/96 e a Lei n. 9.424/96, que criaram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), voltado, exclusivamente, ao financiamento do ensino fundamental. Como resultado disso, os recursos e os investimentos públicos destinados ao ensino superior brasileiro foram reduzidos e o ensino superior se tornou cada vez mais aberto aos investimentos privados.

Até 1997, todos os estabelecimentos particulares de ensino, não importando o nível, eram isentos de pagamento de imposto sobre a renda, os serviços e o patrimônio. A partir de então, as instituições passaram a ser classificadas de duas formas: privadas *stricto sensu* e sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas). Em outras palavras, as instituições privadas deixaram de se beneficiar de renúncia fiscal, enquanto as demais, sem fins lucrativos, permaneceram imunes ou isentas da incidência tributária (CARVALHO, 2006).

Em termos gerais, a expansão da educação superior no Brasil, na década de 1990, se referiu muito mais ao crescimento de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas do que as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) públicas (Federal, Estadual e Municipal). Essas instituições privadas buscaram se construir como empresas prestadoras de serviços educacionais fortemente atreladas às demandas do mercado. Dessa maneira, a evolução das matrículas particulares apresentou trajetória ascendente a partir de 1998. No entanto, Carvalho (2006) afirma que a alternativa privada encontrou limites estruturais no poder aquisitivo de sua clientela. Entre esses limites estavam as restrições econômicas do período, tais como o baixo e oscilante crescimento econômico, o desemprego e a queda na renda real média.

Ao final do ano de 1999, os Ministros do Comércio de 135 países participaram da reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC), na cidade de Seattle, nos Estados Unidos, com a finalidade de definir novas regras para o comércio internacional. Dentre as propostas, salienta-se a inclusão de outras áreas além daquelas tradicionalmente tratadas, como a educação. De acordo com Silva (2002, p.112), os Ministros do Comércio

[...] prescreviam o barateamento dos custos da educação para o setor público, a racionalização da oferta do ensino, mediante adoção de alternativas extraescolares; o enfoque assistencialista compensatório, o planejamento seletivo, o controle de investimento do setor público e estímulo do setor privado.

A diversificação de cursos e de programas foi uma estratégia essencial da política de expansão de vagas que se seguiu no Brasil. Ela tinha como fundamento o reconhecimento de que havia uma vasta demanda reprimida, que não podia frequentar um curso convencional. Carvalho (2015) defende que, para aumentar a escolaridade líquida², buscou-se dar oportunidade educacional às camadas mais pobres e de trabalhadores em cursos não tradicionais, mais curtos e voltados ao mercado de trabalho. Portanto, para atingir esse objetivo, foram formuladas e postas em prática três novas modalidades de cursos: sequencial, tecnológico e não presencial.

Podemos concluir que, com objetivo de expandir o número de matrículas nas IES do setor privado, algumas iniciativas buscaram reduzir as dificuldades enfrentadas pelos alunos em pagar os cursos. Foram elas: o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes (Creduc) de 1995, o Fundo de Financiamento Estudantil, de 1999 e o Programa Universidade para Todos, de 2005, entre outros. Dessa maneira, consideramos importante abordar os programas de financiamento no capítulo 2.

1.2 Educação superior no Brasil após 2000

Ao fim do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, a abordagem neoliberal foi traduzida no Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2001) para o período compreendido entre 2001 e 2010. Ele estava alinhado à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, indicando coerência na formulação e na implantação da política educacional.

Segundo Lima (2015), desde as discussões que alimentaram o texto constitucional, dois projetos educacionais estiveram em disputa: de um lado, os setores privatistas que, em nome da “liberdade de ensino”, defendem a atuação privada na educação; de outro, os movimentos sociais, os sindicatos e os movimentos estudantis, que se colocam em defesa da

² Escolaridade líquida significa o percentual de estudantes que frequentam a etapa correta em relação à sua idade.

educação pública e gratuita. O Quadro 1, apresenta o posicionamento desses últimos com relação à concepção de educação escolar, qualidade, currículo e sistema nacional de educação.

Quadro 1 – Principais aspectos do Plano Nacional da Educação (PNE) - proposta da Sociedade Brasileira e o PNE – Lei 10172/01

Concepção de Educação Escolar	Proposta da sociedade: Um dos fatores essenciais para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de uma nação é a educação escolar. Dessa forma, a escolarização pode ser vista como um patrimônio da sociedade, conteúdo este, expresso na Constituição Federal de 1988. Lei 10172/01: Apresenta “a atuação do Estado com a educação efetiva mediante a garantia de, entre outros, acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segunda a capacidade de cada um”.
Concepção de Qualidade	Proposta da sociedade: Os padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. Lei 10172/01: Está associada à concepção de uma formação profissional voltada ao mundo do capital.
Concepção de Currículo	Proposta da sociedade: O currículo é o resultado da construção coletiva, sendo embasado na realidade social, mediante os instrumentos de atualização, incorporação dos avanços da ciência e da tecnologia aos programas de práticas escolares. Lei 10172/01: Os currículos devem estar apropriados e adequados às transformações da “economia globalizada” e da “sociedade da informação”. Para tal, o governo deve estabelecer, em nível nacional, diretrizes que garantam a flexibilidade e diversidade nos programas de estudo ofertados pelas IES para atender às necessidades e especificidades regionais.
Concepção de Sistema Nacional de Educação	Proposta da sociedade: A educação é um direito fundamental universal, inalienável e constitui como dever do Estado que todos tenham oportunidades iguais de acesso à educação. Esse direito será assegurado pela instituição de um Sistema Nacional de Educação que garanta a oferta da escola pública e gratuita em todos os níveis, mantida pelo Estado. Lei 10172/01: O Sistema Nacional de Educação garantirá acesso prioritário ao Ensino Fundamental e, posteriormente, ao Ensino Médio, conforme as políticas elaboradas e difundidas pelos organismos internacionais.
Concepção sobre o papel do CNE	Proposta da sociedade: Órgão normativo e de coordenação superior do Sistema, o Conselho Nacional de Educação (CNE), composto por ampla representação social, dispõe de autonomia administrativa e financeira e se articula com o poder legislativo e o executivo, com a comunidade educacional e a sociedade civil organizada. Lei 10172/01: O CNE assume uma função meramente consultiva, de assessoramento do Ministério da Educação. Essa nova função amplia e centraliza, substancialmente, o poder de ação do ministério.

Fonte: Lima (2015, p.35).

De acordo com o Ministério da Educação e Cultura (MEC) (BRASIL, 2001b), o PNE 2001-2010 foi aprovado com vários vetos presidenciais que cancelaram os subitens do plano direcionados à expansão de recursos financeiros para a educação, no montante de 7% do Produto Interno Bruto (PIB), afirma Lima (2015).

Conforme Souza (2014), após 2011 deveria vigorar um novo PNE para o período de 2011 a 2020, mas o atraso do MEC em apresentar um novo projeto e o trâmite legislativo para sua análise e aprovação provocaram uma lacuna no período de 2011 a 2013 quando as políticas de ensino apenas mantiveram as indicações do plano anterior, mesmo após o término da sua vigência.

O Plano Nacional de Educação (PNE II), para o período 2014 – 2024 introduz a exigência de um sistema de avaliação das instituições. Assim, a ênfase na expansão da oferta, característica do PNE I, dá lugar à avaliação, sem que, contudo, seja obstaculizada a primeira. Esse propósito obrigou o MEC a buscar meios de avaliar a qualidade das IES e cursos. Em seu texto, é indicado, claramente, que a União deve promover o

desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino (NUNES et al., 2014, p 19).

Para dar conta dessa necessidade, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. O Sinaes já surge com a missão de induzir novos comportamentos que propiciem a melhoria da qualidade do ensino e induzir uma “cultura de avaliação” no âmbito das instituições com base nos resultados das avaliações *in loco* e do exame de desempenho do alunado, obtendo-se resultados que instruem a gestão do sistema educacional e que sejam usados como referências à regulação e políticas públicas. Dessa maneira é importante ressaltar que foi introduzido um credenciamento periódico das instituições com o intuito de complementar o sistema de avaliação.

Desse modo, Carvalho (2006) destaca que a expansão observada no ensino superior, a partir de 1998, resultou em um número excessivo de vagas. Esse fenômeno evidenciava que o segmento privado havia superestimado a demanda por vagas no ensino superior, o que

colocou os estabelecimentos particulares diante de quadro de incerteza, sobretudo, quando se leva em conta o grau de inadimplência/desistência que havia.

Com base nesse contexto, é importante analisar a reestruturação da educação superior realizada no início do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). Nesse período o Estado transformou-se em financiador de políticas e programas, que buscaram apoiar tanto as instituições quanto os alunos. Exemplo disso é o Programa Universidade para Todos (Prouni – lei n. 11.096/2005) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni – decreto n. 6.096/2007). O Prouni, conjuntamente com o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), são políticas públicas que atendem aos interesses do Estado de expandir o acesso à educação superior a baixo custo para os estudantes e, ao mesmo tempo, atendem aos interesses do mercado (CARVALHO, 2006). Esses programas têm facilitado o acesso de milhões de brasileiros ao ensino superior. Portanto, a questão central da política educacional na última década tem sido a de coordenar a ampliação do acesso e o aumento da equidade, com uma formação de qualidade.

Segundo Carvalho (2006), a reforma do ensino superior não saiu do papel. Para o autor, a agenda governamental de expansão focada em benefício da oferta se manteve e pode ser dividida em quatro premissas que favoreceram, sobretudo, o segmento particular: diversificação de cursos; diferenciação institucional; combate às desigualdades regionais em termos educacionais e expansão via cursos noturnos.

É importante destacar que a agenda estatal também se dirigiu à demanda estudantil, cujo estímulo restringiu-se a dois mecanismos: criação de novas formas de acesso e constituição de políticas afirmativas.

Já para a Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação e Cultura (MEC), houve uma mudança de enfoque no direcionamento do ensino superior a partir de 2000, pois estariam sendo levadas em consideração as resoluções da Declaração Mundial sobre a Educação Superior, elaboradas durante a Conferência Mundial sobre Educação Superior da UNESCO, em outubro de 1998. Nessa perspectiva considerou-se a desigualdade regional, a má distribuição de renda, o fato de os recursos serem limitados para o ensino superior e a pesquisa e as dificuldades de acesso e permanência de estudantes na universidade (BRASIL, 2015b).

É importante lembrarmos que esse estudo trata, especificamente, do período dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e do primeiro mandato de Dilma Rousseff

(2011 a 2014). Faz-se necessário, então, um melhor detalhamento de suas políticas. Assim, o quadro 2 nos mostra os principais eventos que ocorreram no período desse estudo:

Quadro 2 – Principais ações da Secretaria de Ensino Superior (Sesu) no período de 2003 a 2014

Ano	Ação
2003	Lançamento do Programa de Extensão Universitária (Proext);
2004	Criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes);
2005	Criação do Prouni para estudantes carentes em instituições de ensino superior privadas;
2006	Criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que apoia universidades públicas que ofertam cursos na modalidade de educação à distância;
2006	Recuperação e fortalecimento do Programa de Educação Tutorial (PET);
2008	Implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni);
2008	Implantação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid);
2008	Criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), para estudantes das universidades federais;
2010	Redesenho do Fies, que facilita o acesso à educação superior para estudantes de baixa renda, em especial para estudantes das licenciaturas e de medicina;
2013	Criação do Programa de Bolsa Permanência para estudantes das universidades federais;
2013	Criação do Programa de Bolsa Permanência, para estudantes bolsistas do Prouni;
2013	Implantação da Lei das Cotas nas universidades federais, com previsão de reserva de no mínimo 50% das vagas, até 2016, para estudantes oriundos das escolas públicas de ensino médio;
2014	Lançamento do Programa Mais Cultura nas Universidades, que apoia projetos de arte e cultura propostos pelas universidades federais, com foco na inclusão social e no respeito à diversidade cultural.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2015b).

1.2.1 O governo Luís Inácio Lula da Silva

Segundo a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, a política de educação implantada no período Lula apresenta uma série de problemas e limitações, tais como segue:

a) o envolvimento de organismos internacionais nos processos de mercantilização da educação, desconsiderando que essa mercantilização não é resultado da ação autônoma dos organismos internacionais, reitores das universidades públicas e dos empresários da educação, entretanto, é conduzida pelo governo federal que cria um arcabouço político e jurídico, viabilizando a privatização da educação indicada por estes organismos;

b) a avaliação e a classificação das escolas e universidades, assim como o caráter punitivo da política de avaliação, desconsiderando que ambos são resultados da política estabelecida no Brasil desde os anos 90 e aprofundadas na primeira década do novo século;

c) o processo de diversificação e a diferenciação da educação superior no Brasil, através das IES privadas e de IES não universitárias (CONAE, 2010a).

Além desses problemas apresentados, o documento final do CONAE (2010a) ressalta a importância do aumento dos recursos públicos investidos em educação, desconsiderando que as políticas do Governo Federal percorrem outro caminho.

1.2.2 O governo Dilma Rousseff

No governo de Dilma Rousseff, mantém-se a prioridade ao pagamento dos juros e amortização da dívida em relação ao financiamento público das áreas sociais entre elas, a educação. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2014c) demonstram que os valores direcionados à educação no Brasil em relação ao PIB em 2013 alcançaram 6,2% do PIB. Deste percentual, 5,1% foram direcionados para a educação básica (ensino infantil, ensino fundamental e ensino médio) e 1,1% para a educação superior. Os dados da Tabela 1 mostram o investimento público em relação ao PIB por nível de ensino. É importante ressaltar que de 2011 a 2013 não existia PNE em vigor e foi dada continuidade às políticas adotadas no PNE anterior. Os investimentos em educação com relação ao PIB serão melhor abordados no capítulo 4.

Tabela 1 – Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil 2000 a 2013

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	6,0	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,2	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1

Fonte: Inep (2014c).

O incentivo à privatização da educação superior e diversificação das instituições de ensino não sofreu alteração no governo Dilma Rousseff de acordo com os dados apresentados no Censo da Educação Superior de 2013. Neste ano, ocorreu uma expansão relevante do número de instituições privadas, bem como da diversificação das IES, como revelam os dados por Organização Acadêmica e por Categoria Administrativa conforme ilustrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Evolução do número de instituições de ensino superior, por organização acadêmica no Brasil em 2003 e 2013.

Instituições	2003	2013
Universidades	163	195
Centros Universitários	81	140
Faculdades Isoladas	1.576	2.016
Ifes e Cefet	39	40
TOTAL	1.859	2.391

Fonte: Inep (2014 e 2014a).

Os dados apresentados na Tabela 2 evidenciam o aumento no número de instituições privadas e também na diversificação das IES. De acordo com o MEC (BRASIL, 2014), a quantidade total de universidades, em 2003, era de 163 Instituições. Após dez anos, a quantidade de instituições saltou de 163 para 195, conforme Tabela 2. O processo de expansão é evidenciado ao avaliar a quantidade total de Universidades ao longo da década estudada, com a criação de 532 novas IES.

2 Programas de acesso à educação superior no Brasil

Vimos que existem vários programas governamentais criados especificadamente para auxiliar, financiar e incentivar a educação superior no Brasil. Os desafios do Brasil neste setor são gigantescos, conforme reconhece a SESu:

O processo de democratização compreende reverter o quadro no qual ir à universidade é opção reservada às elites. A definição de um projeto para a educação superior deve entender esta como bem público, destinada a todos indistintamente, inserida no campo dos direitos sociais básicos, tratada como prioridade da sociedade brasileira, sendo que a universidade deve ser a expressão de uma sociedade democrática e multicultural, em que se cultiva a liberdade, a solidariedade e o respeito às diferenças. (BRASIL, 2015b, p.19).

Acompanhando a classificação feita pela SESu, vamos abordar a seguir os programas e ações realizadas pela SESu e pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) voltadas ao acesso ao ensino superior durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Os programas e ações estão classificados da seguinte forma:

- Programas de inclusão, acesso e permanência:
 - Programa Universidade Para Todos (Prouni)
 - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)
 - Sistema de Seleção Unificada (Sisu)
 - Programa de Bolsa Permanência (PBP)
 - Acessibilidade na Educação Superior (Programa Incluir)
 - Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)
 - Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de ensino superior Públicas Estaduais (Pnaest)
 - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes)
 - Lei de Cotas
- Programas de internacionalização da educação superior
 - Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G)
 - Idiomas sem Fronteiras

- Educação superior no Mercosul
- Universidades com vocação internacional
- Programas especiais
 - Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext)
 - Programa de Educação Tutorial (PET)
 - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies)

2.1 Programas de inclusão, acesso e permanência.

2.1.1 Programa Universidade Para Todos (Prouni).

O Prouni foi criado pelo governo federal em 2004, mas sua regulamentação ocorreu em 2005 com a Lei nº 11.096. Ele contempla a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação que não possuem condições de custear seus estudos e/ou não conseguem ser aprovados nos processos seletivos das instituições públicas de educação superior. Entre os requisitos de acesso, está a conclusão do ensino médio em escolas da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral. Os alunos portadores de deficiência também são beneficiados pelo programa, além dos professores da rede pública de ensino nos cursos destinados à formação do magistério da educação básica.

O referido programa afirma-se como um instrumento de inclusão social, constituindo-se também numa ação afirmativa, na medida em que reserva um percentual de suas vagas para afrodescendentes, indígenas e deficientes, atendendo as novas diretrizes do MEC sob a transversalidade. Ele seleciona estudantes que realizaram o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), instituído em 1998, pela Portaria Ministerial nº 438, considerando não somente os resultados no exame, mas também o perfil socioeconômico dos candidatos.

Durante o governo Lula, com o propósito de inserir em instituições privadas parcela da população sem acesso e condições econômicas para ingresso na educação superior, o Prouni surge com a responsabilidade de consolidar esta função por meio do financiamento estatal das

instituições de ensino, beneficiadas através da isenção fiscal, obtendo assim a ampliação da quantidade de matrículas e inclusão de camadas da população menos favorecida.

O Prouni foi instituído pela Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004, e pela Lei n. 11.096. Foi sancionado pelo Presidente da República, em 13 de janeiro de 2005 e atualmente é regulamentado, principalmente, pelos seguintes atos legais ressaltados por Sousa (2008, p.114-115) e listados no Quadro 3:

Quadro 3 – Principais atos legais do Prouni

a) Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos – Prouni regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior.

b) Portaria n. 1.861, de 1 de junho de 2005, que regulamenta a concessão de financiamento, pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), aos bolsistas selecionados pelo Prouni no processo seletivo referente ao primeiro semestre de 2005.

c) Portaria n. 2.729, de 8 de agosto de 2005, que dispõe sobre a política de oferta de financiamento pelo Fies;

d) Portaria n. 3.121, de 09 de setembro de 2005, que dispõe sobre procedimentos de manutenção de bolsas e emissão de Termos de Adesão ao Sistema do Prouni – Sisprouni.

e) Lei n. 11.180, de 23 de setembro de 2005, que institui o Projeto Escola de Fábrica, em seu art. 11, autoriza a concessão de bolsa-permanência a estudantes beneficiários do Prouni.

f) Portaria nº. 569, de 23 de fevereiro de 2006, que regulamenta o Art. 11 da Lei n. 11.180, de 23 de setembro de 2005;

g) Portaria n. 1.900, de 05 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a regularização do pagamento da Bolsa Permanência de que trata a Portaria MEC n. 569, de 23 de fevereiro de 2006.

h) Portaria n. 1.556, de 08 de setembro de 2006, que dispõe sobre procedimentos de manutenção de bolsas do Prouni pelas instituições de ensino superior participantes do programa;

i) Lei n. 11.509, de 20 de julho de 2007, que altera o parágrafo 4º do Art. 7º da Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Prouni, para dispor sobre a desvinculação dos cursos com desempenho insuficiente no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior;

j) Portaria Normativa MEC n. 34, de 05 de setembro de 2007, que dispõe sobre procedimentos de manutenção de bolsas do Prouni pelas instituições de ensino superior participantes do programa;

k) Portaria n. 874, de 10 de setembro de 2007, que altera a Portaria MEC n. 301, de 30 de janeiro de 2006, que, por sua vez, instituiu a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni (CONAP).

l) Portaria n.1.072, de 26 de dezembro de 2014, que proíbe o uso simultâneo do Fies e Prouni em IES diferentes, permanecendo a regra de uso simultâneo dos programas apenas para o mesmo curso e mesma IES.

A leitura e análise desta legislação, somada à pesquisa documental e bibliográfica, permite uma visão de um dos mecanismos brasileiros de financiamento público estudantil, cuja proposta é proporcionar acesso do estudante a uma IES privada.

O Prouni tem como alvo jovens com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio para bolsas integrais e três salários mínimos para as parciais. O pretendente deve ter concluído o ensino médio em escola pública ou instituição privada com bolsa integral. Também os professores do ensino básico da rede pública podem pleitear bolsas para cursos de Pedagogia ou Licenciatura, não sendo necessário comprovar renda. Além dessas condições, o estudante precisa ter feito o Exame Nacional do Ensino Superior (ENEM), alcançando a nota mínima de 45 pontos. Essa exigência foi excluída posteriormente. A inscrição é feita, exclusivamente, pela Internet. Após ser selecionado e classificado pelo MEC, o candidato é indicado às IES que, por sua vez, podem fazer sua própria seleção, aplicando-lhe um teste.

Em 2012 a Lei no. 12.711, de 29 de agosto de 2012, instituiu o Sistema Nacional de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Esta lei definiu o percentual mínimo de 50% das vagas, vinculada à proporção mínima de autodeclarados negros, pardos e indígenas na população de cada unidade federativa conforme o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta reserva de vagas deverá ser revista, no prazo de 10 anos contados da publicação da Lei.

De acordo com a Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, outro fato que merece destaque é o programa ser utilizado em cursos sequenciais, modalidade criticada, pois é uma forma minimalista de ensino superior, que demanda menor investimento dos cofres públicos, indicando propósitos de ampliar a privatização do ensino superior.

Um dos destaques do Prouni é a política de ações afirmativas materializada na destinação de cotas para afrodescendentes e indígenas. Nesse caso, o Governo atrela uma proposta contra a discriminação étnica (política de cotas 29) a uma proposta de apoio à assistência estudantil (Prouni).

Nessa perspectiva, a política de ações afirmativas recebe interpretações distintas, pois pode ser vista como um instrumento válido de inclusão social, no qual o princípio da igualdade é ponderado pela equidade ou, por outro lado, como prática paternalista,

assistencialista. No momento, esta política assegura que um número percentualmente maior de afrodescendentes e indígenas tenha acesso ao ensino superior.

Dessa maneira, os recursos financeiros destinados a operacionalizar o Prouni têm como uma de suas fontes a renúncia fiscal via isenção de tributos devidos em troca de bolsas de estudo.

Em 2004, os ministros Antônio Palocci Filho, da Fazenda e Tarso Genro, da Educação, encaminharam uma carta ao Presidente da República através do documento E.M.I Nº 026, de Abril de 2004, demonstrando o interesse do governo sobre o Prouni. Neste documento foram apresentadas as oportunidades que os alunos de escolas públicas e de baixa renda teriam com a formação superior, além de defender que somente com a população escolarizada seria possível alcançar o desenvolvimento nacional. Esta carta apresentou além de estudo sobre a expansão de vagas no ensino superior, o papel das instituições privadas que dispõem de vagas a serem preenchidas na educação superior.

Assim, podemos concluir que o documento também reforça a meta defendida no PNE de ampliar o número de jovens na educação superior (BRASIL, 2004).

2.1.2 Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)

Conforme já foi dito no capítulo 1 dessa pesquisa, houve esforços na década de 1990 para expandir o número de matrículas nas Instituições de Ensino Superior (IES) do setor privado. Algumas destas iniciativas visavam a reduzir as dificuldades enfrentadas pelos alunos em pagarem seus cursos. A primeira delas deu surgimento do Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes (Ceduc), por meio da Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), durante o governo de Fernando Collor de Mello. O Ceduc concedia crédito, oriundo de recursos públicos, para financiar entre 50% e 100% do valor da mensalidade ou da semestralidade, depositado pela Caixa Econômica Federal na conta da instituição de ensino superior participante do programa (§ 2º do Art. 2º - Lei nº 8.436/1992).

Podemos afirmar que programas de financiamento não são exatamente uma novidade, pois Queiroz (2015) indica que o Ceduc nada mais é que uma reformulação de uma iniciativa mais antiga: o Programa Crédito Educativo (PCE), criado em 23 de agosto de 1975. Em 1997,

último ano do programa, este apresentava um índice de 83% de inadimplência e, até 2005, ainda continha contratos ativos da ordem de R\$ 2,46 bilhões.

A experiência do Creduc indicava claramente que o modelo de financiamento necessitava de mudanças, porém ao criar o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), não foram observados os prejuízos que este apresenta aos cofres públicos, tal como no modelo anterior.

Após o encerramento do Creduc, o governo não apresentou programas de crédito ao ensino superior de 1998 até 1999, quando foi criado o Fies através da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, e oficializada em 12 de julho de 2001 pela Lei no 10.260/2001 (QUEIROZ, 2015).

De acordo com o Art. 1º da Lei no 10.260/2001 (BRASIL, 2001b), será “destinado ao financiamento os estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos”. O financiamento se destina aos estudantes matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica, para os quais serão financiados até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes pelas IES privadas.

No Creduc, as IES recebiam em espécie, já no Fies, segundo Sousa (2008, p. 102), essas instituições “recebem títulos do Tesouro Nacional, que podem ser trocados por dinheiro ou usados para pagar o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)” O Quadro 4 a seguir ilustra as possíveis formas de pagamento do programa de financiamento Fies para um aluno com curso de duração total de 4 anos. Trata-se de exemplo hipotético disponível no portal do MEC.

Quadro 4 – Formas de pagamento para o estudante do Fies

Durante o curso:	Pagamento trimestral de até R\$ 150,00.
Carência:	Nos 18 meses após a conclusão do curso, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00.
Amortização:	Ao final da carência, o saldo devedor do estudante será dividido em até 12 anos [3x4 anos (período financiado do curso)].

Fonte: Brasil (2014).

Em março de 2008, já no governo Lula, foi publicada uma portaria normativa que articulava a distribuição dos recursos do Fies com a concessão das bolsas parciais do Prouni.

Os estudantes contemplados com a bolsa de 50% poderiam custear a diferença com a verba do Fies.

Com a Lei nº 12.087/2009, o governo autorizou a liberação de R\$ 4 bilhões de fundos para garantir diretamente o risco em operações de créditos. Entre estas operações, estava o crédito educativo. Com esta lei o Governo passou a assumir funções de garantidor final das dívidas pessoais contraídas para fins de acesso a serviços públicos ofertados pelo setor privado (QUEIROZ, 2015).

Pouco tempo depois, mais alterações ao programa foram solicitadas. Em 2010, durante o Fórum das Entidades Representativas das Instituições de Ensino Superior Particular, foi feita a proposta ao então Ministro da Educação, Fernando Haddad, para ampliar o acesso ao Fies, mediante a participação do segmento particular de ensino superior na criação, com o governo federal, do fundo garantidor de financiamentos concedidos (QUEIROZ, 2015). Nesse mesmo ano, o governo atendeu à demanda do setor privado, publicando a Medida Provisória nº 501, de 08 de setembro de 2010, na qual a exigência do fiador para alunos de baixa renda ou de cursos de licenciatura foi retirada, sendo criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

O FGEDUC garantiu um percentual de benefício de 80%, e um risco relativo de 20% coberto pelo Fies e pela mantenedora, sendo que esta última arcaria com o valor de 7%, conforme Portaria nº 21 (BRASIL, 2014b).

Em 28 de junho de 2012, a Portaria Normativa nº14 passou a garantir, por intermédio do FGEDUC, 90% dos riscos dos financiamentos acordados a partir de 04 de abril de 2012, o que reduziu o risco para as mantenedoras. Cerca de R\$ 10 bilhões foram direcionados para aproximadamente 200 mil estudantes através do FGEDUC, valor este, que na visão do autor pode chegar ao dobro ou maiores proporções, tendo em vista a facilidade ao acesso do ensino superior e a perspectiva positiva em relação aos benefícios proporcionados por um diploma de ensino superior sobre a classe emergente brasileira (JURUÁ, 2013).

2.1.3 Sistema de Seleção Unificada – Sisu

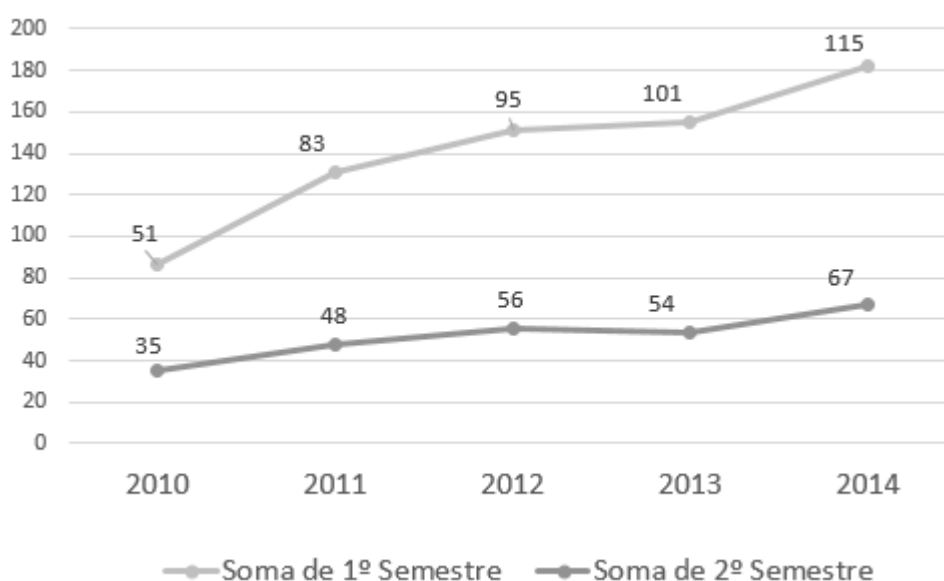
Criado em janeiro de 2010, o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) é um sistema informatizado, gerenciado pela Secretaria de Educação Superior, por meio do qual instituições

públicas gratuitas de educação superior ofertam vagas em cursos de graduação a estudantes, que são selecionados exclusivamente pelas notas obtidas no Enem (BRASIL, 2015b).

O Sisu pode ser classificado como um programa de melhoria ao acesso às Ifes, uma vez que unificou um grande número de instituições sob um mesmo método de avaliação, reduzindo o custo e o esforço dos alunos, uma vez que reduz a necessidade de deslocamento e pagamento de inscrições para o vestibular de cada Ifes. Em 2014, o exame foi aplicado em mais de 1.600 municípios do território nacional, com 3,7 milhões de inscritos, segundo dados da SESu (BRASIL, 2015, p. 60).

Os benefícios também atingem as instituições públicas de ensino que participam do mesmo, uma vez que o vestibular unificado reduz significativamente os custos das instituições.

Gráfico 1 – Número de Instituições participantes do Sisu³



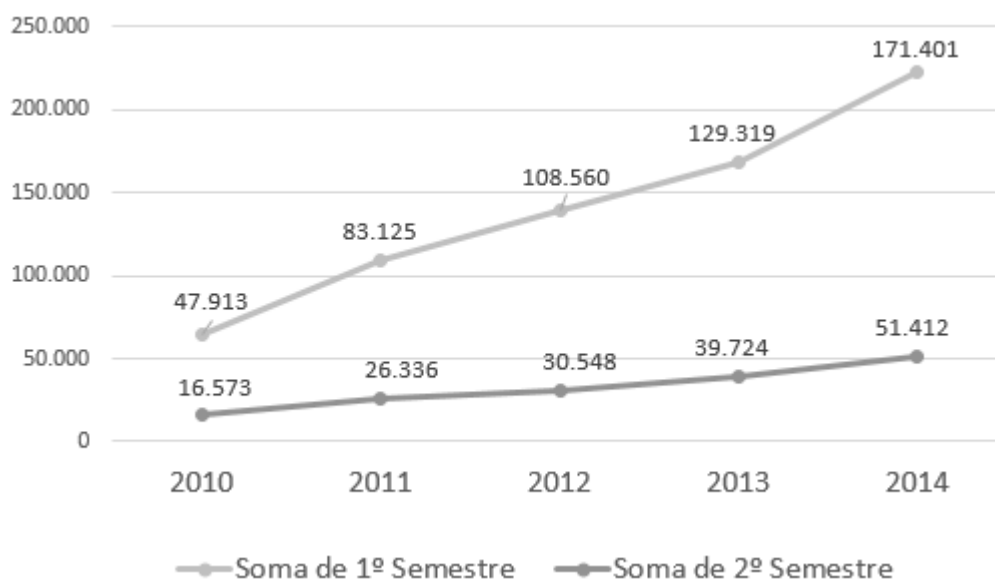
Fonte: Brasil (2015, p. 60).

Assim, podemos observar no Gráfico 1, que, o número de instituições participantes do Sisu está aumentando desde sua criação. No período de 2010 a 2014, houve um aumento de 125%. Ao analisar o 1º semestre, considerado o período com maior número de inscritos, identificamos que, em 2010, havia apenas 51 instituições participantes desta modalidade e este número aumentou para 115 instituições em 2014.

³ Trata-se das instituições participantes semestralmente, podendo repetir no 2º semestre.

Pode ser observado também um aumento significativo no número de vagas ofertadas, conforme o Gráfico 2:

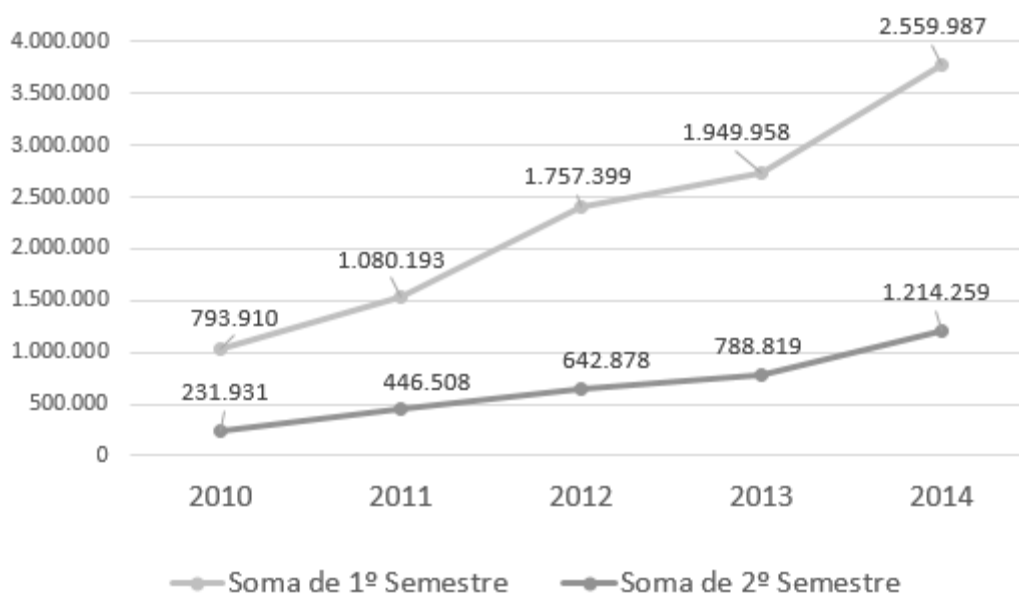
Gráfico 2 – Vagas Ofertadas através do Sisu



Fonte: Brasil (2015, p. 61).

Observa-se, nos dados apresentados no Gráfico 2, crescimento de 258% no número de vagas ofertadas no período de 2010 a 2014, quando se considera o 1º semestre. Para o 2º semestre, no mesmo período, houve aumento de 210% desde a primeira edição.

Gráfico 3 – Candidatos inscritos no Sisu



Fonte: Brasil (2015, p. 61).

No Gráfico 3 observamos que o número de candidatos também aumentou ao longo das edições, alcançando 2.559.987 inscritos no processo seletivo do primeiro semestre de 2014, um incremento de 222% em comparação à edição do primeiro semestre de 2010.

Dessa maneira, podemos concluir que a tendência, segundo a SESu, é a de que o Sisu esteja consolidado nos próximos anos como o método mais comum de ingresso em instituições públicas, contribuindo, assim, para a democratização das oportunidades de acesso ao ensino superior público (BRASIL, 2015b, p.61).

3 A educação superior com o Fies e o Prouni

O Plano Nacional de Educação (PNE) (Projeto de lei nº 8035/2010, para 2011-2020 e aprovado em 2014-2024) apresenta entre os seus objetivos a promoção humanística, científica e tecnológica do País, bem como a melhoria da qualidade do ensino e a erradicação das desigualdades educacionais. Para êxito nos objetivos traçados, o PNE estabelece, entre suas metas, elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior da população de 18 e 24 anos.

De 2004 a 2014, o percentual de adolescentes de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio aumentou de 47,5% para 59,5% no Brasil, uma evolução melhor que em anos anteriores. No entanto, cerca de 1,7 milhão de adolescentes de 15 a 17 anos (16,3% dessa população) ainda estão fora da escola, segundo dados de 2011 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Entre os que estão matriculados, 35,2% (em torno de 3,1 milhões) ainda frequentam o ensino fundamental (ATLAS BRASIL, 2015).

De acordo com dados do Censo da Educação Básica do Inep/MEC de 2012, existem no Brasil 8.376.852 matriculados no ensino médio. Já no médio técnico temos pouco mais de 1,3 milhão de alunos em todo o país. Juntando os dois níveis (médio + médio técnico), temos mais de 9 milhões.

É evidenciado o aumento de estudantes no ensino médio o que pode influenciar no percentual de ingressantes no ensino superior. Entre os estudantes que estão na faixa etária correta para a realização do ensino médio, é observada expansão no número de matriculados.

3.1 Matrículas no ensino superior

De acordo com o Censo Inep/MEC de 2012, havia 7.037.688 alunos e 2.391 instituições de ensino superior nesse ano. Desse total de alunos, 5.923.838 são de cursos presenciais e 1.113.850 de educação à distância. Nesse ano, 11.957.756 candidatos se inscreveram para prestar vestibular, mas apenas 4.653.756 vagas foram oferecidas. Desses, quase 12 milhões, 6.738.819 pretendiam estudar em universidades públicas, enquanto 5.218.937 visavam iniciar seus estudos em universidades particulares.

Na Tabela 3 podemos ver um resumo das estatísticas gerais da educação superior para 2013. Nela pode-se observar que existem 2.391 Instituições de ensino superior, sendo que

mais de 2.000 são privadas. Conforme o Censo da Educação Superior de 2013, nesse ano foram matriculados mais de 7.526.681 alunos, sendo 7.305.977, apenas, na graduação do ensino superior.

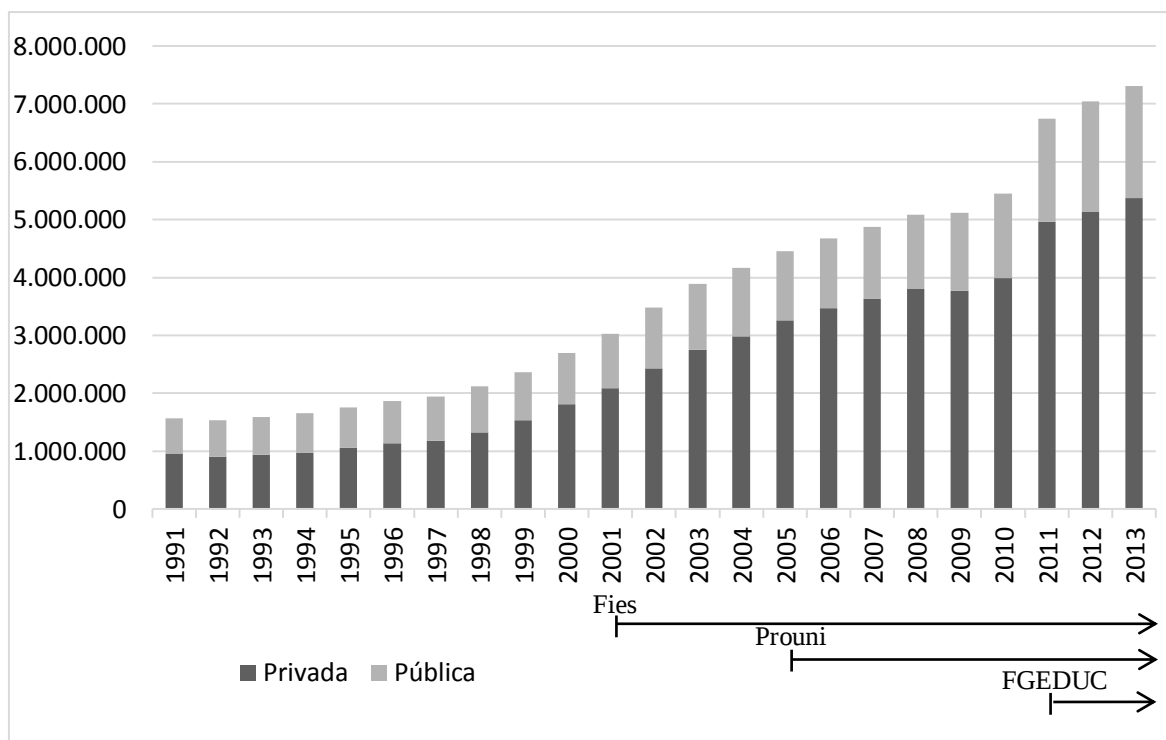
Tabela 3 – Matrículas por categoria administrativa - 2013

Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa					
	Pública				Privada	Total Geral
	Federal	Estadual	Municipal	Total		
Número de Instituições	106	119	76	301	2.090	2.391
Educação Superior - Graduação						
Cursos	5.968	3.656	1.226	10.850	21.199	32.049
Matrículas	1.137.851	604.517	190.159	1.932.527	5.373.450	7.305.977
Ingresso total	325.267	142.842	63.737	531.846	2.211.104	2.742.950
Concluintes	115.336	82.892	31.050	229.278	761.732	991.010
Educação Superior - Sequencial de formação Específica						
Matrículas	100	208	181	489	16.498	16.987
Educação Superior - Pós-Graduação Stricto Sensu						
Matrículas	115.001	56.094	931	172.026	31.691	203.717
Educação Superior - Total						
Matrícula Total	1.252.952	660.819	191.271	2.105.042	5.421.639	7.526.681

Fonte: Inep (2014a).

Podemos ver no Gráfico 4 a evolução na quantidade de matrículas, demonstrando que, além do número de ingressantes, houve significativo aumento de matrículas no ensino privado. Dessa maneira, pode-se afirmar que em 2013, de todas as matrículas realizadas na educação superior de graduação, 74% foram realizadas em instituições privadas.

Gráfico 4 – Evolução das matrículas de educação superior, nível de graduação, por categoria administrativa. Brasil - 1991 a 2013



Fonte: Inep (2014a)

Os dados presentes no Gráfico 4 sugerem que a expansão do número de matrículas observados nos últimos 17 anos se deve aos programas de financiamento estudantil, que permitem o acesso mediante os programas Prouni (Programa Universidade para todos) e Fies (Financiamento ao Estudante do Ensino Superior), considerando o acentuado aumento a partir de 2010.

Ainda no Gráfico 4, os dados mostram que o aumento das matrículas foi visivelmente maior nas instituições privadas. No entanto, a partir de 2011, esse crescimento se mostrou mais acentuado, o que sugere que o FGEDUC pode ter contribuído para esse aumento, visto que o risco assumido pelas mantenedoras foi reduzido de 20% para 7%, conforme abordado no capítulo 2.1.2.

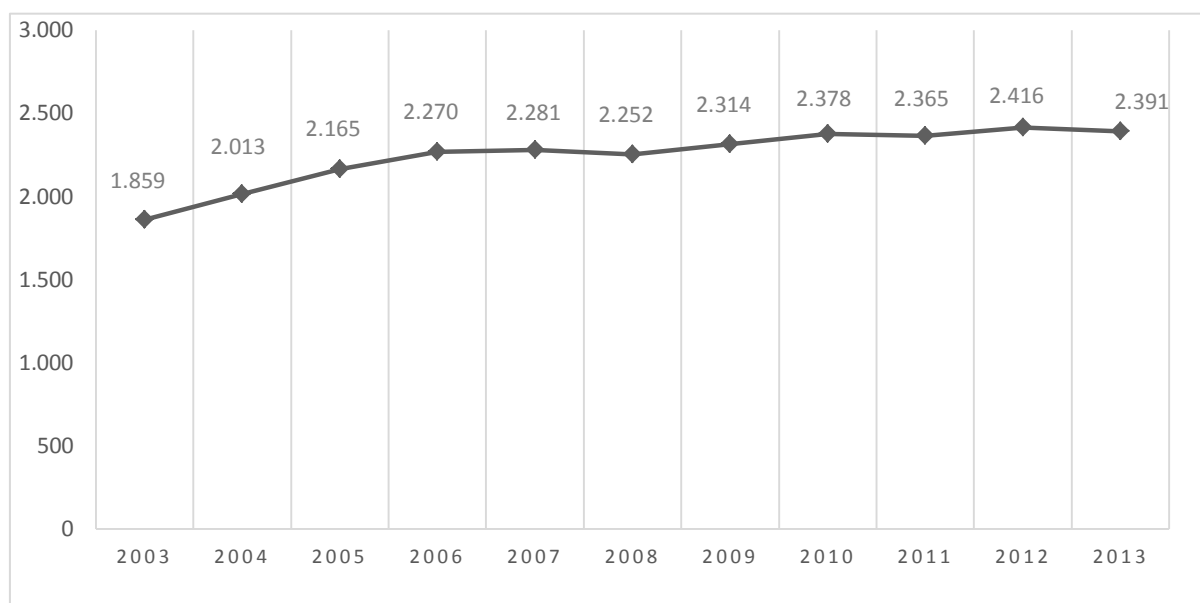
3.2 Quantidade de instituições no ensino superior

Na última década, a educação superior apresentou grande expansão em diversos aspectos. Podemos identificar a partir dos dados a seguir que ocorreu aumento no número de

instituições de ensino superior, aumento no número de vagas oferecidas, aumento na quantidade de alunos ingressantes, na taxa de matrículas e também no número de concluintes.

Esse desenvolvimento é observado desde 1994, ainda durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, nos anos dos governos Lula e Dilma, observamos um crescimento constante de acordo com as políticas sociais propostas.

Gráfico 5 – Evolução no número de Instituições de Ensino Superior IES - 1991 a 2013



Fonte: Inep (2014a)

No Gráfico 5 podemos ver a evolução no número de IES. Ao compararmos 2013 a 2003, quando havia 1.859 instituições, observamos que a expansão com base nas políticas voltadas à educação superior permitiu que o país atingisse o total de 2.391 IES. Essa expansão se mantém ao longo de todo o período dos Governos Lula e Dilma.

3.2.1 A ênfase na expansão das matrículas nas instituições privadas

Para Carvalho (2015), a organização acadêmica adotou como política pública o direcionamento em duas frentes, ao estabelecer critérios rigorosos no formato das universidades e com objetivo de atingir o segmento particular e ao mesmo tempo realçar a

importância das universidades públicas que haviam sido preteridas e desprestigiadas no Governo FHC.

Segundo Carvalho (2015), no primeiro mandato de FHC, fica evidente o objetivo do governo em coibir a expansão das instituições privadas, por meio da proibição expressa de constituírem novos centros universitários, além daqueles com processo de credenciamento pelo MEC.

A ação estatal priorizou a expansão do segmento federal, concretizada por meio da criação de novas universidades federais e da construção de novos campi nas já existentes. O Programa de Expansão Fase I teve início em 2003 e o prazo para conclusão era 2010, mas só é possível verificar esse movimento ultrapassando esse período de análise. A política de incremento de vagas toma novo formato na segunda gestão de Lula com o ministro Fernando Haddad, impulsionada pelo crescimento econômico, maiores recursos e verbas de custeio. No Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o governo federal lançou, por meio do decreto nº 6.096/2007, o Reuni.

Dessa maneira, o incremento de vagas seria realizado pela melhoria de dois indicadores: a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor, ao final de cinco anos.

Além dessas medidas, foi prevista a redução das taxas de evasão, a ocupação de vagas ociosas e o aumento das vagas de ingresso, em especial no período noturno. Nessa perspectiva, a proposta de adesão deveria contemplar o acréscimo mínimo de 20% de matrículas na graduação (CARVALHO, 2015).

Ainda no processo de expansão com diversidade institucional, o Governo Lula apresentou novo direcionamento à educação tecnológica com o processo de reorganização que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, composta de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e das escolas técnicas vinculadas às universidades federais (CARVALHO 2015 p.15).

A política de expansão extensiva e intensiva do segmento federal, conduzida no governo Lula, apresentava o objetivo de reduzir as distâncias geográficas e as desigualdades regionais e materializou-se em ação concreta com a abertura de novos campi de universidades

federais no interior dos estados da federação, no âmbito dos projetos de expansão realizado com o MEC e por intermédio do Reuni.

Tabela 4 – Ingressos em cursos de graduação presenciais e à distância da educação superior por categoria administrativa no Brasil (2003 a 2013)

Ano	Total	Total pública	Total privada
2003	1.554.664	325.405	1.229.259
2004	1.646.414	364.647	1.281.767
2005	1.805.102	362.217	1.442.885
2006	1.965.314	368.394	1.596.920
2007	2.138.241	416.178	1.722.063
2008	2.336.899	538.474	1.798.425
2009	2.065.082	422.320	1.642.762
2010	2.182.229	475.884	1.706.345
2011	2.346.695	490.680	1.856.015
2012	2.747.089	547.897	2.199.192
2013	2.742.950	531.846	2.211.104

Fonte: Inep (2014a).

O crescimento no número de ingressos na educação superior, que pode ser constatado na Tabela 4, ocorreu devido às políticas públicas colocadas em prática. Assim, ao avaliarmos os dados, além de vermos que a expansão do ensino privado foi evidente, vemos que, no ano de 2013, o setor privado respondia por 80% das matrículas do país. O setor foi beneficiário da política desenvolvida pelos governos Lula e Dilma, pois o número de matrículas aumentou em velocidade muito maior do que em relação às instituições públicas.

3.3 Instituições participantes do Fies e Prouni

Para Minto (2011, p. 276), programas de financiamento como o Fies permitem o ingresso e permanência na Universidade. Esse programa dispõe de recursos públicos direcionados às Instituições de Ensino Superior. Além disso, proporciona um fenômeno social

capaz de fazer o jovem prolongar seu período de estudos e sinaliza para uma necessidade estratégica do modo de produção do sistema global do capital.

Com o governo Luiz Inácio da Silva e também no governo Dilma Rousseff, o Fies ficou atrativo para estudantes e instituições de ensino superior e o número de instituições participantes do programa cresceu.

Na Tabela 5, podemos ver a evolução da quantidade de Instituições de Ensino participantes do Fies para o período de 2003 a 2013. Nela observamos que o número de instituições aumentou relativamente pouco, passando de 1029 para 1174 no período. O indicador que nela se destaca, no que se refere aos programas de financiamento, é o número de novos contratos do Fies, que salta de 50.619, em 2003, para 559.965 em 2013. Outro dado relevante é o número de ingressantes em cursos de Educação à Distância (EAD) que ao longo de 10 anos, saltou de 10.517 ingressantes para 690.987 novos alunos, em 2013. Considerando que a modalidade de EAD não é autorizada a participar dos programas de financiamento, os dados sugerem que os programas de financiamento não contribuíram para o aumento nesta modalidade.

Tabela 5 – Comparativo entre IES participantes do Fies, Ingressos em cursos de graduação presenciais e EAD privados e os contratos novos Fies - 2003 a 2013

Ano	Número de IES participantes do Fies	Número de ingressos em cursos de graduação presenciais privados	Número de ingressos em cursos de graduação EAD privados	Número de contratos novos do Fies
2003	1.029	1.218.742	10.517	50.619
2004	1.370	1.263.429	18.338	44.141
2005	1.560	1.346.723	96.162	80.961
2006	1.544	1.417.301	179.619	60.092
2007	1.459	1.472.747	249.316	49.770
2008	1.332	1.521.191	277.234	33.319
2009	1.318	1.353.479	289.283	32.741
2010	1.474	1.366.191	340.154	76.172
2011	1.528	1.458.463	397.552	154.253
2012	nd	1.508.205	690.987	377.808
2013	1.174	nd	nd	559.965

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2013, 2014c, 2015a e 2015b).

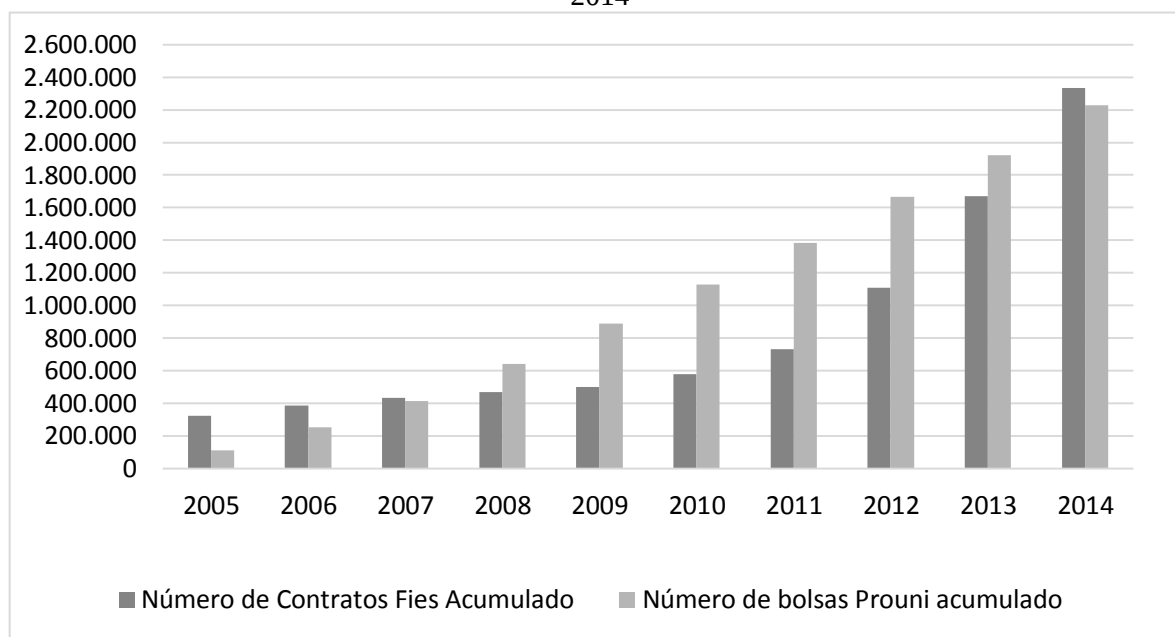
Tabela 6 – Comparativo de contratos novos do Fies e bolsas oferecidas pelo Prouni - 2000 a 2014

Ano	Contratos assinados Fies	Bolsas oferecidas pelo Prouni
2000	35.299	
2001	48.456	
2002	65.808	
2003	50.619	
2004	44.141	
2005	80.961	112.275
2006	60.092	138.668
2007	49.770	163.854
2008	33.319	225.005
2009	32.741	247.643
2010	76.172	241.273
2011	154.253	254.598
2012	377.808	284.622
2013	559.965	252.374
2014	663.396	306.726

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2013, 2014c, 2015a e 2015b).

É importante ressaltar que o Prouni é relevante quanto o Programa do Fies. No início do Programa, em 2005, o Prouni concedeu bolsas parciais e integrais no total de 112.275. Nove anos depois, havia aumentado significativamente, registrando 306.726, conforme apresentam os dados da Tabela 6.

Gráfico 6 – Comparativo de contratos do Fies acumulados⁴ e bolsas do Prouni acumuladas⁵ - 2005 a 2014



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2013, 2014c, 2015a e 2015b).

No Gráfico 6, é destacada a quantidade de contratos acumulados do Fies em comparação aos contratos acumulados do Prouni de 2005 a 2014. Nele fica evidente a expansão ocorrida a partir de 2011 nos contratos do Fies, bem como a inversão ocorrida em 2014, onde o número de contratos do Fies supera o número de bolsas do Prouni. Os dados sugerem que a redução dos riscos de financiamento concedida às mantenedoras, a possibilidade de conciliar o Fies e o Prouni para financiamento da mesma modalidade, bem como as restrições de acesso ao ensino público foram fundamentais para o crescimento dos novos contratos.

⁴ Contratos do Fies acumulados se refere à somatória dos contratos firmados de 2005 até o período listado.

⁵ Bolsas Prouni acumuladas se refere à somatória das bolsas oferecidas de 2005 até o período listado.

4 Origem dos recursos e despesas do Governo com educação superior

Os sistemas de ensino superior público e privado apresentam diferenças relevantes. Embora a diversidade e diferenciação sejam elementos visíveis entre os sistemas de ensino e as IES, Cabrito (2002, p. 60) afirma que...

[...] para sobreviver e atingir as suas finalidades, qualquer sistema e instituição precisa de fundos [...] é fator determinante como cada instituição estabeleça e realize seus objetivos, visto que o financiamento constitui um dos fatores em relação aos quais é possível caracterizar os diferentes subsistemas de ensino superior e compará-los entre si.

Cabrito (2002, p.61) ainda diz que “com o financiamento se espelha o conjunto das relações que ocorrem entre o sistema e o estabelecimento educativo e um conjunto diversificado de entidades financiadoras, as quais asseguram os fundos necessários à sobrevivência do sistema e das suas manifestações institucionais”.

O autor defende que não há organizações e modelos de financiamento puros dos sistemas educativos, visto que todas as IES recebem fundos de origem pública e privada e em percentuais distintos. Os países que oferecem ensino superior à população apresentam métodos de financiamentos adequados à sua realidade socioeconômica e poucos são os governos que assumem o encargo de financiar totalmente ou se abstêm totalmente do financiamento, transferindo este à iniciativa privada ou mesmo aos estudantes.

Cabrito (2002, p. 96) afirma que o financiamento pode ser caracterizado por apresentar acesso abrangente ao ensino superior, apresentando um processo gradual de eliminação de processos classificatórios e seletivos, devendo apresentar ampla concorrência entre as IES, diversidade de IES e ampliação de sistemas de ajuda financeira aos estudantes. O modelo de financiamento privado é forte por contar com investimento e financiamento privado e caracteriza-se por oferecer cursos de baixo custo e com maior acessibilidade para receber a maioria dos estudantes.

O autor afirma, ainda que, no modelo de financiamento público, o mesmo é encontrado em toda a Europa, a educação superior é compreendida como um serviço de natureza pública. Embora cada modelo apresente suas especificidades, Cabrito (2002) afirma que todos apresentam uma caracterização fundamental e genérica. Entre os aspectos presentes

nessa caracterização, são destacados que: o Estado é o agente financiador que fornece em média 80% das receitas totais das IES; existe concentração do acesso em IES públicas e também existe apoio aos estudantes mediante oferecimento de bolsas com valores diferentes, que se baseiam nos rendimentos dos mesmos ou de suas famílias.

O financiamento público para o ensino superior é constrangido pela necessidade contábil e jurídica de realizar reajustes e especialmente de ter um orçamento. Segundo a OCDE (1990, p.64), há quatro modalidades de financiamento público. Entre as modalidades estão aquelas que: preveem aumento das dotações orçamentais tendo como base o orçamento do exercício anterior; aquelas que contemplam a aplicação de fórmulas; as que trabalham com base em pedido de créditos de acordo com os encargos e que trabalham por meio de anualidades. O último modelo e principal tem seu financiamento garantido por meio de subsídio das mensalidades. Neste modelo, o Estado participa dos custos da educação, o que é repassado aos estudantes, como subsídio estatal.

Ainda, para Cabrito (2002, p.70), existe uma tentativa das IES em diversificar as fontes de recursos pela venda de serviços próprios e essa tentativa ocorre como uma forma de compensação por uma gradativa redução ou mesmo insuficiência de recursos públicos, o que gera a necessidade de enfrentar um mercado competitivo e exige condições de garantir maiores níveis de autonomia perante o poder público.

Para os casos em que a contribuição dos estudantes e seus familiares constituem a principal fonte de recursos das IES, a capacidade financeira desses estudantes torna-se uma dificuldade de acesso ao ensino superior. Frente a isso, surge a necessidade de mecanismos de apoio para ajudar aqueles que não podem arcar com o custo financeiro. Esses podem ser consubstanciados pela ação do Estado, na condição de assegurar a gratuidade do ensino superior e na prestação de serviços subsidiados. A outra forma é por intermédio de empréstimo, proporcionado por entidades públicas ou privadas. As IES podem ser financiadas integralmente por verbas públicas e ainda, embora recebam financiamento do Estado, podem cobrar taxas tais como a inscrição ou matrícula.

Segundo Sousa (2008, p. 54), há uma tendência à privatização da oferta da educação superior. Os Governos estimulam o crescimento das IES privadas com ou sem fins lucrativos e baseiam-se na ideia de educação como bem privado, bem este que beneficiaria o indivíduo. As IES privadas e com fins lucrativos dependem do pagamento dos estudantes e estas recebem apoio financeiro do Governo por meios diretos e indiretos. Diretamente, quando ocorrem transferências diretas de recursos do Governo para IES privada com fins lucrativos,

como no caso do Brasil que possui o Prouni, via bolsas. Indiretamente, mediante isenções fiscais.

Segundo Sousa (2008, p.55), ao falarmos do financiamento da educação superior brasileira, é necessário compreender que o Estado possui dificuldade financeira para aumentar os recursos que são destinados às instituições públicas, sem comprometer o pagamento dos encargos financeiros da União. Esses encargos financeiros da União são destinados para amortização das dívidas interna e externa, por meio do pagamento de juros e demais encargos. Com isso, o financiamento tornou-se tema de grande importância. Essa relevância também pode ser explicada pela necessidade de aumentar o percentual de estudantes matriculados na educação superior (18 a 24 anos).

Os recursos responsáveis pelo financiamento da educação têm origem nos impostos que são arrecadados e a arrecadação depende do desempenho econômico do país. Com isso, o percentual do PIB destinado à educação varia todos os anos. Conforme podemos ver nos dados presentes na Tabela 1. Como o percentual pode ser fixado, é o mínimo constitucional de impostos destinados à função educação, de acordo com Art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 2001).

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o gasto público com educação por aluno no Brasil é maior do que em outros países. Conforme dados da OCDE a Coreia do Sul investe pouco mais de 14% do gasto público em educação superior, enquanto que o Brasil investe mais de 18%, o que não significa automaticamente que o Brasil tenha democratizado o acesso ao ensino superior. A variável mais importante para explicar a taxa de matrícula é o gasto total em ensino superior e não apenas o gasto público. No entanto, a OCDE não dispõe de dados sobre os gastos totais em educação superior no Brasil, o que não nos permite fazer uma avaliação e uma comparação considerando estes indicadores (BRASIL, 2015d).

4.1 Conceitos de gastos, custos e investimentos na educação.

Os conceitos de gasto, custo e investimento são bastante utilizados ao avaliar os indicadores da educação. No entanto, esses conceitos são distintos e muitas vezes são confundidos, seja do ponto de vista da Contabilidade ou da Teoria Econômica. Alguns desses conceitos divulgados pelo MEC (BRASIL, 2006) são apresentados a seguir.

O gasto pode ser definido como o sacrifício financeiro total de uma empresa ou instituição destinado à obtenção de um produto ou serviço.

O gasto se define: (i) a partir do reconhecimento de dívida assumida; ou (ii) com base no pagamento da obrigação.

Custo é uma categoria de gasto; é a soma dos valores de bens e serviços consumidos e aplicados na produção de outros bens ou serviços.

Os custos podem ser (i) diretos, que se associam a um só produto ou serviço; ou (ii) indiretos, que se associam a diversos produtos ou serviços e dependem de cálculos, rateios ou estimativas para serem apropriados a cada produto ou serviço individualmente (CARPINTÉRO; BACIC, 1999).

A transposição desses conceitos para o setor de educação pública requer algumas considerações:

1. o gasto, quando se refere ao sistema público, no caso a rede pública de determinada esfera de governo, a qual as escolas estão vinculadas, incorpora dispêndios não diretamente afetos à escola, mas essenciais para o funcionamento do sistema;
2. as escolas públicas, em geral, não são unidades orçamentárias, nem unidades executoras de gasto. Há que se considerar os casos em que há transferência de recursos dos órgãos centrais para as unidades escolares para que estas realizem determinados gastos. Em geral, esses recursos são repassados para alguma entidade diretamente ligada à escola, com personalidade jurídica, normalmente APM, Caixa Escolar etc.;
3. por outro lado, o conceito de custo, intrinsecamente associado ao processo de produção, vincula-se, necessariamente, à unidade de produção, ou seja, à unidade escolar.

Os conceitos apresentados e as considerações feitas fundamentam os seguintes conceitos de gasto por aluno e custo por aluno:

1. o gasto por aluno é apurado contabilmente, com base no total dos gastos realizados pelo sistema ou pela rede de ensino. A contabilidade pública distingue os gastos em correntes e em investimento, o que nos permite trabalhar com três conceitos de gasto por aluno: gastos correntes, gastos com investimento e total.

Além disso, é possível trabalhar com o conceito de gasto por programa, o que permite a definição do gasto realizado por nível de ensino;

2. o custo por aluno também é apurado contabilmente, porém tem como referência a unidade escolar. Abrange as categorias de gasto diretamente à “produção” do sistema, ou seja, alunos em sala de aula, aprendendo os conteúdos que compõem a proposta curricular (BRASIL, 2006).

4.2 Gasto público em educação no Brasil

O gasto público em educação tem aumentado e a parcela dedicada à educação no gasto público brasileiro é a maior em comparação com quase todos os países da OCDE (OCDE, 2015).

O Brasil destina 17,2% dos seus gastos públicos à educação, esse percentual contempla desde o nível de educação básica à educação superior. Conforme relatório da OCDE (2015), somente o México e a Nova Zelândia, (ambos com 18,4%) destinam uma proporção maior dos gastos públicos às instituições de ensino.

O gasto público em instituições de educação superior como percentual do gasto público total aumentou 49 % entre 2005 e 2012, e também está acima do aumento médio da OCDE de 33%. O aumento é maior em instituições de ensino fundamental e médio.

A arrecadação de impostos no território brasileiro é centralizada e exercida pelos governos federais, estaduais, municipais e distrital. Os recursos provenientes de contribuições sociais e do Salário Educação são direcionados ao ensino fundamental. A manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) é realizada pelo governo federal; os Estados aplicam seus recursos no ensino fundamental, médio e superior; os Municípios direcionam os investimentos para o ensino fundamental e para a educação infantil, com reduzida participação no ensino superior.

O total de despesas em educação direcionados ao ensino superior no período de 2004 a 2006 foram R\$ 10,155 bilhões (12,5%), R\$ 11,588 bilhões (13,1%) e R\$ 13,124 bilhões (12,9%), respectivamente (SOUSA, 2008, p. 90).

4.3 Fies e seu processo de financiamento

Conforme definido pelo MEC, o Fies representa um mecanismo de financiamento que visa à democratização do acesso via custear parcialmente o curso de graduação nas IES privadas.

De acordo com a Portaria n. 24/2003, está apto a solicitar o Fies o estudante brasileiro regularmente matriculado em cursos superiores não gratuitos desde que as IES estejam credenciadas ao programa e com uma avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo MEC. São assim considerados os cursos que obtiveram conceito nível 3 ou superior no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). O Estado nesse processo tem o papel de fiscalizar e regular as IES (BRASIL, 2003).

O aluno realiza sua inscrição por meio eletrônico e efetua a impressão do protocolo que é entregue a IES. Somente após o recebimento de tal documento é confirmada a inscrição. Os alunos que já tenham cursos superiores, mas que nunca utilizaram o Fies, podem se inscrever no programa para financiamento do curso atual. É considerada, além dos preenchimentos necessários, a situação socioeconômica, tais como renda, número de membros da família, possuir moradia própria ou não, já ter realizado curso superior com financiamento, bem como a existência de doença crônica.

Além das condições e informações avaliadas terem que atender ao apresentado, existe uma comissão que realiza o acompanhamento das informações para validação. É importante ressaltar que existem características regionais e nacionais, tais como áreas de conhecimento e de recursos humanos para o desenvolvimento nacional que são validadas, visto que existe uma intenção de satisfazer as necessidades de mercado.

Os pré-candidatos ao Fies passam por uma entrevista com a Comissão permanente de seleção e acompanhamento da Universidade. Essa comissão é constituída por dois representantes da IES, um representante do corpo docente e dois estudantes. Essa comissão valida as informações prestadas e os documentos apresentados. O candidato é avisado com antecedência de 48 horas quando realizada a entrega das cópias e documentos sobre as informações prestadas. Se aprovado é entregue uma declaração que deve ser apresentada ao agente financeiro, ou seja, o aluno deve dirigir-se à agência da Caixa Econômica Federal (CEF) para formalizar o contrato de financiamento. Se o aluno não tem o financiamento aprovado, é entregue um documento com o motivo da reprovação (BRASIL, 2005). O

financiamento pode ser suspenso uma única vez pelo prazo de um ano e pode ser prorrogado por um semestre, podendo, também, o aluno mudar de curso ou solicitar transferência para outra instituição uma única vez. Para manter o financiamento, o aluno é obrigado a ter mais de 75% de aproveitamento acadêmico. O número de inscritos para o Fies sempre supera o número de vagas ofertadas e o não atendimento é justificado pelo não atendimento às exigências do programa e também pela não observância dos prazos, mas nunca por falta de recursos (BRASIL, 2005).

Para as instituições de ensino, a adesão ao Fies é voluntária e, em substituição ao pagamento de mensalidades, as IES recebem títulos do Tesouro Nacional, que podem ser trocados por dinheiro ou usados para pagar o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Os recursos do Fies são divididos por Estado e por curso e levam em consideração a demanda e o valor da semestralidade, dando prioridade aos cursos de menor valor de mensalidade. Existe grande questionamento sobre o modelo de financiamento, o que é melhor abordado no capítulo 5, pois, para muitos, o programa incentiva indiretamente a IES privada que passa a ter garantido o recebimento da parcela financiada pelo Fies. Trata-se, portanto, de um processo de mercantilização da educação superior.

O pagamento do financiamento é realizado pelo aluno em três etapas. A primeira etapa é feita trimestralmente. Ao longo do curso, o pagamento dos juros atinge o valor máximo de R\$ 50,00 conforme definido na Lei n.10.260. O não pagamento da parcela de juros motiva a suspensão imediata do financiamento. A etapa 2 ocorre após a conclusão do curso, nos primeiros doze meses, o estudante pagará ao FIES a mesma quantia que pagava à IES. A terceira e última etapa é contada a partir do 13º mês de término do curso, em que ocorre a divisão do saldo devedor em até uma vez e meia do período em que o estudante teve direito ao Fies. Aqueles que não realizarem o pagamento estarão sujeitas às medidas de cobrança.

Desde o início de 2010, quando as condições do financiamento foram reformuladas, com redução dos juros para 3,4% aa e ampliação dos prazos de carência e de pagamento, bem como a dispensa da exigência de fiador para estudantes de menor renda, cerca de 1,1 milhão de estudantes formalizaram contratos de financiamento estudantil com o Fies, envolvendo recursos orçamentários da ordem de R\$ 15 bilhões.

Em 2011 cerca de 153 mil novos estudantes foram beneficiados, o que representou um crescimento de 102 % em contratações com relação a 2010. Se compararmos o crescimento com relação a 2011 e 2013, teremos um crescimento de 140%.

4.4. Principais parceiros

4.4.1. Agente operador Caixa Econômica Federal (CEF)

Segundo a Lei nº 10.260, de 2001, alterada pela Lei nº 12.202, de 2010, a Caixa Econômica Federal (CEF) atuou como agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fundo até 30 de junho de 2013, para os contratos formalizados pelos estudantes até 14 de janeiro de 2010. A partir de 1º de julho de 2013, a operacionalização e administração de tais serviços passou ao FNDE, tendo sido feita a migração dos dados relativos aos contratos anteriores a 15/1/2010.

4.4.2. Agentes financeiros

O Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF), contratados como Agentes Financeiros do Fundo, atuam como prestadores de serviço na concessão dos financiamentos com recursos do Fies, de acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo FNDE e como custo diante dos Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), utilizados para pagamento às mantenedoras de instituições de educação dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento do Fies.

4.4.3. Outros órgãos governamentais

À Secretaria do Tesouro Nacional – STN, cabe a emissão dos Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), mediante solicitação do Fies. Os títulos são utilizados prioritariamente para pagamento de contribuições previdenciárias e de quaisquer tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, e, havendo recursos disponíveis, o remanescente pode ser recomprado pelo Agente Operador.

4.4.4. Instituições privadas

Na base dessa cadeia, encontram-se as entidades mantenedoras de instituições de educação superior que ofertam cursos de graduação não gratuitos. Ao final de 2013, 1.174 entidades mantenedoras possuíam adesão ao Fies, permitindo que mais de 600 mil estudantes fossem financiados pelo Fundo. As novas regras para adesão de entidades mantenedoras ao Fies, implementadas a partir da edição da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, tornaram

este financiamento estudantil mais atraente, tanto para os estudantes quanto para as mantenedoras de instituição de educação superior participantes do Programa.

4.5. Principais aprimoramentos no Fies

A partir de 2010, ocorreram vários aperfeiçoamentos normativos e operacionais do Fies com o objetivo de melhorar as condições de financiamento e o atendimento ao público. No Quadro 5 apresentamos um resumo das principais mudanças, indicadas no relatório de prestação de contas do MEC de 2013 (BRASIL, 2014c).

Quadro 5 - Aprimoramentos normativos e operacionais no Fies

a. Taxa de juros

Como era: 3,5% ao ano para os cursos considerados prioritários (cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia) e 6,5% para os demais cursos.

Como ficou: A Resolução BACEN nº 3.842, de 10 de março de 2010, fixou a taxa efetiva de juros dos contratos do Fies em 3,4% ao ano para todos os cursos de graduação. Além da aplicação aos novos contratos, a redução da taxa de juros passa a valer também para o saldo devedor dos contratos antigos. O inciso II do art. 5º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, em redação dada pela Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, estabeleceu que os juros devem ser capitalizados mensalmente e estipulados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

b. Período de carência

Como era: Período de carência de 6 (seis) meses para início da fase de amortização.

Como ficou: Período de carência dilatado para 18 (dezoito) meses para o início da fase de amortização, conforme disposto no Decreto nº 7.790, de 15 de agosto de 2012.

c. Prazo para amortização do financiamento

Como era: O prazo de amortização do financiamento era de duas vezes o período financiado, acrescido de 12 meses.

Como ficou: O prazo de amortização do financiamento foi aumentado para três vezes o período financiado, acrescido de 12 meses, conforme disposto no Decreto nº 7.790, de 2012.

d. Pagamento com trabalho

Como era: Não existia essa possibilidade.

Como ficou: Os estudantes que se formarem em cursos de licenciatura ou medicina e optarem por atuar como professores da rede pública de educação básica (com jornada mínima de 20 horas semanais) ou como médicos do Programa Saúde da Família em especialidades e regiões definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde (MS), poderão abater 1% da dívida a cada mês trabalhado. O estudante que, ao ingressar no curso de licenciatura, já estiver em efetivo exercício na rede pública de educação básica terá direito ao abatimento da dívida desde o início do curso, conforme dispõe o art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 2001, incluído pela Lei nº 12.202, de 2010.

e. Carência na residência médica

Como era: Não existia essa possibilidade.

Como ficou: Os estudantes formados em medicina que optarem por ingressar em programas de residência médica credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica – CNRM e em especialidades prioritárias definidas pelo Ministério da Saúde (MS) terão a carência estendida por todo o período de duração da residência, conforme dispõe o §3º do art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 2001, incluído pela Lei nº 12.202, de 2010.

f. Valor máximo financiado

Como era: Até 100% do valor da parte da mensalidade devida pelo bolsista parcial do Prouni à instituição de educação. Até 75% do valor da mensalidade total do curso para o estudante, não bolsista do Prouni, matriculado em curso prioritário. Até 50% do valor da mensalidade total do curso para o estudante não bolsista do Prouni, matriculado nos demais cursos.

Como ficou: A Portaria Normativa nº 14, de 28/6/2012, alterou o texto do art. 6º da Portaria Normativa nº 10, de 30/4/2010, definindo que são passíveis de financiamento pelo Fies os seguintes percentuais dos encargos educacionais cobrados pela IES:

I - para estudantes com renda familiar mensal bruta de até 10 (dez) salários mínimos:
a) até 100% (cem por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 60% (sessenta por cento);

b) até 75% (setenta e cinco por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 40% (quarenta por cento) e menor de 60% (sessenta por cento);

c) de 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento) e menor de 40% (quarenta por cento).

II - para estudantes com renda familiar mensal bruta maior de 10 (dez) salários mínimos e menor ou igual a 15 (quinze) salários mínimos:

a) até 75% (setenta e cinco por cento) de financiamento, quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 40% (quarenta por cento);

b) de 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento) e menor de 40% (quarenta por cento).

III - para estudantes com renda familiar mensal bruta maior de 15 (quinze) salários mínimos e menor ou igual a 20 (vinte) salários mínimos:

a) de 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento).

g. Limitação de renda para contratar

Como era: A inscrição no Fies era vedada a estudantes cujo percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita fosse inferior a 20% (vinte por cento) e permitida segundo critério que considerava o percentual do comprometimento da renda, não havendo limite máximo de renda para contemplação deste benefício.

Como ficou: A Portaria Normativa MEC nº 7, de 10 de abril de 2012 incluiu o inciso V no art. 9º Portaria Normativa nº 10, de 2010, instituindo limite máximo de renda bruta familiar em 20 (vinte) salários mínimos, o que contribui para o atingimento das metas do Programa no que concerne à inserção da população de baixa renda na educação superior.

h. Fases de pagamento do Fies

Como era: O estudante financiado ficava obrigado ao pagamento trimestral dos juros incidentes sobre o valor do financiamento, limitados ao montante de R\$ 50,00 (cinquenta reais), durante todo o período de financiamento, bem como durante o período de carência. A carência tinha duração de 6 (seis) meses. A amortização da dívida acontecia em duas fases: a fase 1 (um) tinha duração de 12 meses (valor igual ao valor mensal que era pago à instituição de educação referente ao último semestre financiado). A fase 2 (dois) tinha duração igual a duas vezes o tempo de financiamento (parcelas iguais, descontados os valores pagos durante o financiamento, carência e a fase 1).

Como ficou: O estudante financiado está obrigado ao pagamento trimestral dos juros incidentes sobre o valor do financiamento, limitados ao montante de R\$ 50,00 (cinquenta reais) durante todo o período do financiamento, bem como durante o período de carência, conforme disposto no art. 27 da Portaria Normativa nº 2, de 31 de março de 2008. A carência terá duração de 18 (dezoito) meses. A fase de amortização iniciará após o período de carência e terá duração de até três vezes o tempo de financiamento, acrescidos de 12 meses (parcelas iguais, descontados os valores pagos durante o financiamento e carência).

i. Inscrição dos estudantes

Como era: O estudante interessado em contratar financiamento devia se inscrever para participar do processo seletivo em período estabelecido por portaria do Ministério da Educação.

Como ficou: As inscrições no Fies passaram a ser efetuadas exclusivamente pela Internet, em qualquer período do ano, de janeiro a junho, para o financiamento relativo ao primeiro semestre, e de julho a dezembro, para o financiamento relativo ao segundo semestre do ano, por meio do Sistema Informatizado do Fies (SisFies), cujo link se encontra disponível nas páginas eletrônicas do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, conforme disposto no art. 2º da Portaria Normativa nº 10, de 2010.

j. Não exigência de idoneidade cadastral ao estudante e o FGEDUC

Como era: O inciso VII do artigo 5º da Lei nº. 10.260/2001 estabelecia que os financiamentos concedidos no âmbito do Fies deveriam observar a comprovação de idoneidade cadastral do estudante e dos seus fiadores na assinatura dos contratos e aditivos.

Como ficou: A Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013, alterou o texto do art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001, dispensando o estudante de comprovar a sua idoneidade cadastral na assinatura dos contratos e termos aditivos do Fies. Os fiadores, no entanto, permanecem

obrigados a comprovar a sua idoneidade cadastral, conforme disposto no inciso VII e § 4º do art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001. Não obstante, os financiamentos concedidos com recursos do Fies deverão observar o oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado, podendo ser, alternativamente, fiança convencional e fiança solidária, conforme disposto no art. 10 da Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010.

Tendo em vista que uma das grandes dificuldades encontradas pelos estudantes para contratar o Fies é a apresentação de fiador, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), o qual se constitui em alternativa às modalidades de garantia admitidas no âmbito do Fies, a saber, a fiança convencional e a fiança solidária.

O FGEDUC foi criado pela Lei nº 12.087, de 2009, alterada pela MP nº 501, de 08 de setembro de 2010 (convertida na Lei nº 12.385, de 03 de março de 2011) e regulamentado pelos Decretos nos 7.337 e 7.338, e pela Portaria Normativa MEC nº 21, todos de 20 de outubro de 2010.

Podem contratar o Fies, sem necessidade de apresentação de fiador, optando pela garantia do FGEDUC, estudantes:

- a. matriculados em cursos de licenciatura;
- b. que possuam renda familiar mensal bruta per capita de até um salário-mínimo e meio;
- c. que sejam bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos (Prouni) e optem por inscrição no Fies no mesmo curso em que sejam beneficiários da bolsa.

O estudante que, na contratação do Fies, optar pela garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, nos termos e condições previstos na Portaria Normativa MEC nº 28, de 28 de dezembro de 2012, e o estudante que realiza aditamento simplificado na forma do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 23, de 10 de novembro de 2011, alterada pela Portaria Normativa nº 17, de 6 de setembro de 2012, fica dispensado de oferecer as garantias previstas no art. 10 da Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010, bem como desobrigado de cumprir o disposto no inciso VII e § 4º do art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001, que trata da comprovação de idoneidade cadastral pelo estudante, retro mencionada (BRASIL, 2014c).

4.6 Financiamento no Prouni

O Prouni foi instituído em 2005 e sua portaria regulamenta a concessão de financiamento pelo Fundo de Financiamento dos Estudantes do Ensino Superior.

O Prouni tem como alvo, os jovens com renda familiar de até um salário mínimo per capita, e sua proposta é a de proporcionar acesso ao estudante a uma IES privada.

O Prouni funciona por meio de bolsas integrais e parciais e seus interessados devem ter concluído o ensino médio em escola pública ou com bolsa integral em instituição privada. Esse programa de financiamento também é destinado aos professores do ensino básico da rede pública que podem pleitear bolsas para cursos de Pedagogia ou licenciatura sem a necessidade de comprovação de renda.

Para pleitear o financiamento, o estudante precisa realizar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A inscrição é feita pela internet e após o estudante ser classificado pelo MEC, o candidato é indicado às IES, que fazem seu próprio processo de seleção. O destaque desse modelo são suas políticas afirmativas com a destinação de cotas para afrodescendentes e indígenas. Embora seja um tema polêmico para muitos autores, a proposta do Governo é firmar-se contra a discriminação étnica e apoiar a assistência estudantil (SOUSA, 2008, p. 116).

Para Sousa (2008), o programa tem como ampliar a privatização do ensino superior. Além disso, os recursos financeiros do Prouni têm como uma de suas fontes a renúncia fiscal, via isenção de tributos.

Em 2005, segundo Sousa (2008), diante da quantidade de vagas não preenchidas, ocorreu alteração na política. Para ajudar a cobrir os 50% da mensalidade que seria de responsabilidade do estudante, o MEC ofereceu Fies de 25 % onde o estudante selecionado com bolsa parcial ficaria responsável pelos outros 25 %.

Ainda em 2005, o Governo diagnosticou que desistiram do Programa estudantes que apresentaram desempenho médio superior ao exigido para concessão da bolsa e, assim, concluiu que uma das causas da desistência era a falta de condições financeiras dos alunos para cursar a graduação, pois haviam gastos, como alimentação, que são necessários para que o estudante possa estudar. Diante disso foi criada a “bolsa manutenção” que é um programa

de assistência financeira para garantir a permanência dos estudantes beneficiados pelo Prouni. O valor da bolsa permanência é de R\$ 300,00 e esta é concedida pelo MEC.

A maior diferença entre o Fies e o Prouni está na fonte de recursos e na forma como estes são transferidos para as IES privadas. O Fies realiza o repasse às instituições credenciadas através de Títulos do Tesouro Nacional, um repasse monetário direto que a IES pode converter em dinheiro ou utilizar para saldar dívidas junto ao INSS. Já no Prouni, a forma de financiamento é diferente, pois a IES credenciada recebe isenção fiscal, não sendo obrigada a recolher contribuições como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).

Considerando que essas contribuições e impostos podem alcançar o limite de até 25 % das receitas, a isenção desses recolhimentos transforma-se em bolsas parciais ou totais (SOUSA, 2008, p. 123).

4.6.1 Política de financiamento nos Planos Nacionais de Educação

O I Plano Nacional de Educação após a constituição de 1988 que vigorou de janeiro de 2001 a janeiro de 2011 não apresentou uma meta que determinasse a elevação dos recursos financeiros aplicados em educação como um percentual do PIB. A proposta inicial do plano era que fosse 10% do PIB e o que foi aprovado foi 7% do PIB, mas isso foi vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. No período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o veto não foi discutido.

O Governo Federal encaminhou, em dezembro de 2010, o Projeto de Lei Nº 8.035, aprovado em 2014, que versa sobre o Plano Nacional de Educação para o período de 2014–2024 e, entre as providências sugeridas está o estabelecimento de uma proporção do PIB. O que foi estabelecido é que o gasto deve aumentar progressivamente, até atingir, no mínimo 7% do PIB.

Entre as vinte metas estabelecidas no II PNE, existem cinco que tratam efetivamente da educação superior:

Meta 12 - Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta. Para isso a

estratégia definida sobre financiamento propõe expandir o financiamento estudantil por meio do Fies.

Meta 13 - Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75% no mínimo do corpo docente em efetivo exercício.

Meta 14 - Elevar gradualmente, o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. Em relação a essa estratégia, no que se refere à financiamento, tem como objetivo expandir o financiamento da pós-graduação por meio das agências oficiais de fomento.

4.6.2 Perfil das instituições de ensino superior: financiamento

Os financiamentos e recursos das instituições de ensino superior são classificados da seguinte forma:

- a) as estaduais recebem recursos dos Estados (87%) da União (0,8%) e dos municípios (0,3%) os recursos faltantes são recebidos através de convênios, e taxas estudantis;
- b) as instituições particulares são financiadas quase totalmente pelos recursos do pagamento de mensalidades e do Fies, os recursos aplicados pelas mantenedoras não chegam a 2%;
- c) o financiamento das instituições federais recebe recursos que são em grande parte originários da União (88%), os demais recursos são resultados de convênios, receitas próprias e prestação de serviços e taxas cobrados dos estudantes. Os recursos para universidades federais provêm de fontes orçamentárias diretas ou convênios realizados pela secretaria de educação superior, com a CAPES e com órgãos do próprio Ministério da Educação. Algumas instituições federais recebem ainda contribuições de fundações de amparo à pesquisa (SCHWARTMAN, 2004);

Segundo Amaral (2008, p.261), as instituições públicas, por viverem uma tensão entre as ações do estado e do mercado, passam a desenvolver atividades que as caracteriza como uma multidiversidade, disponível para o desempenho de serviços públicos e a satisfação de necessidades sociais conforme as solicitações das agências financiadoras, estatais e não

estatais. Dessa forma, as instituições afastam-se da possibilidade de conquistar a autonomia e inserem-se em um processo de heteronomia. Já as instituições privadas que dependem do pagamento das mensalidades sofrem pressões da sociedade, dos estudantes e do governo para que exerçam suas funções acadêmicas. Além disso sofrem a concorrência imposta pelo mercado educacional, implicando que são pressionadas a reduzir os valores das mensalidades o que pode comprometer a qualidade das atividades realizadas, principalmente quando são acompanhadas por redução de custos salariais. (AMARAL, 2008, p.261).

5 Comparando os resultados dos programas de financiamento

As políticas de expansão da educação superior, dentre elas as políticas de financiamento estudantil, são notórias nos governos Lula e Dilma, com forte apelo publicitário. Exemplo disso foi o slogan adotado pelo segundo mandato do governo Dilma com – Brasil, Pátria Educadora. Essas políticas foram criadas e desenvolvidas como formas de inclusão que contemplem segmentos da sociedade historicamente excluídos do ensino universitário, contribuindo para a igualdade de oportunidades. Embora seja bastante significativo o aumento da inclusão de alunos no ensino superior, essas políticas são alvos de grande controvérsia entre os economistas e estudiosos do assunto.

São apresentadas a seguir as diferentes visões dos autores estudados sobre a ação dos programas de financiamento do ensino superior.

5.1 Benefícios dos programas de financiamento

Para o Ministério da Educação (BRASIL, 2015b, p.19), os programas de financiamento do ensino superior são, em sua essência, programas destinados à inclusão social e democratização do ensino superior.

Nos chamados países em desenvolvimento, a desigualdade social é bastante comum e no Brasil não é diferente. A desigualdade na distribuição de renda e da baixa escolaridade média da população são desafios não só para o ensino superior, mas também para os demais indicadores econômicos desses países.

De acordo com o Artigo XXVI, 1, da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), a admissão à educação superior, deve ser acessível a todos e baseada no mérito e não apresenta a discussão sobre as cotas. Dessa forma, em uma sociedade democrática e justa, o ingresso e a permanência na educação superior não admite qualquer discriminação com base em raça, sexo, idioma, religião ou em condições econômicas, culturais e sociais, ou incapacidades físicas.

Com base nessa premissa, é importante que os governantes busquem formas de garantir a isonomia no acesso e permanência na educação superior e reverter o quadro no qual ir à universidade é opção reservada às elites.

Parte do desafio de garantir essa isonomia está no fato de que as vagas no ensino superior público e gratuito, não conseguem atender toda a demanda de egressos do ensino médio público. A tabela 7 mostra que, no Brasil o setor público é responsável por cerca de 85% das matrículas no ensino fundamental e por cerca de 87% no Ensino Médio, porém essa proporção se inverte quando se analisa o ensino superior.

Tabela 7 – Número de matrículas e porcentagem por modalidade e etapa de ensino - 2013

	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ensino Superior	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Total	24.694.440	4.374.841	7.247.776	1.065.039	1.932.527	5.373.450
%	85%	15%	87%	13%	26%	74%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Inep (2014a)

Deduzimos que o setor público não conseguiria absorver nem mesmo um terço dos egressos do ensino médio com vagas no ensino superior público. Os dados sugerem dificuldades para o egresso do ensino médio em conseguir uma vaga nas Ifes, uma vez que, além de competir com os demais egressos do ensino médio público em uma proporção desafiadora de quase 4 egressos para cada vaga, ainda tem que competir com os egressos do Ensino Superior do setor privado e com os demais egressos dos anos anteriores. Se adicionarmos a essa equação as distribuições geográficas desiguais das Ifes e a maior competição por alguns cursos, vemos que são inúmeras as dificuldades para quem busca o ensino superior gratuito.

Esse cenário evidencia os desafios que as políticas públicas devem enfrentar para garantir a inclusão e, por consequência, a democratização do ensino superior em uma infraestrutura que não consegue atender à demanda no curto ou médio prazo. Esses desafios foram resumidos pela Secretaria de Educação do MEC como sendo a tríade expansão, qualidade e democratização (BRASIL, 2015b, p.19).

Rosa (2013) lembra que a grande meta do governo Lula para a educação superior era massificar o acesso, atingindo o percentual de 30% dos jovens entre 18 e 24 anos regularmente matriculados, em atendimento à meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, Lei nº 10.172, de 2001. Para tal, os programas de financiamento foram apenas uma das estratégias para alcançar a expansão do acesso e permanência na educação superior. Além dos programas de financiamento estudantil, Rosa (2013) destaca a expansão de *campus* de Ifes; a criação de novos *campi* e universidades por meio da instituição do Programa de Apoio ao

Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu); fomento da educação à distância (EAD), principalmente por meio da instituição da Universidade Aberta do Brasil (UAB); ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; e apoio às políticas de ações afirmativas.

Carvalho (2006) salienta que, ao mesmo tempo em que era buscada a ampliação do acesso da população de baixa renda e da classe média ao ensino superior no Brasil, o cenário da economia indicava uma tendência ao esgotamento do crescimento pela via privada no início dos anos 2000. Esse esgotamento se manifesta pela assimetria entre a oferta de vagas, que cresceu 16,9% entre 2003 e 2004, e o número de ingressantes de apenas 3,7% no mesmo período. O percentual de vagas não preenchidas nas instituições privadas estava, em 2004, segundo o Inep, em 49,5% e a relação candidato/vaga, em 1,3, ao passo que na rede pública este indicador é superior a 10.

Dentre as estratégias utilizadas pelo governo, as políticas de financiamento estudantil, como o Fies e o Prouni, utilizaram este potencial de vagas ociosas do setor privado como forma de incentivar a concessão de bolsas e aumentar a demanda de alunos por estas vagas. Àqueles que anteriormente não poderiam arcar com os custos de um curso superior privado, passaram a ter ao alcance a possibilidade de financiar o curso com condições favoráveis, preenchendo as vagas ociosas.

Corbucci (2004) defende os programas de financiamento, como o Prouni e o Fies, como uma importante iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta de renda, ao transferir recursos de isenção fiscal ou de investimentos à população com menor oportunidade, já que tais recursos, caso fossem arrecadados e redirecionados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais.

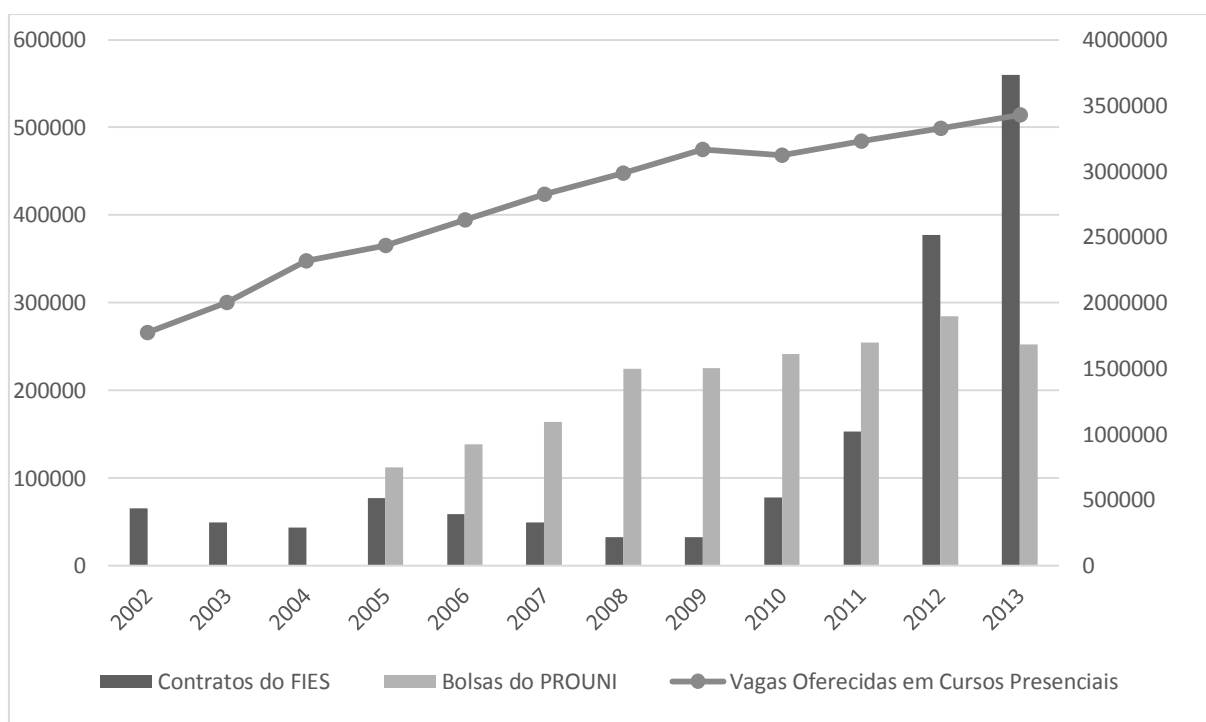
Portanto, para que a educação possa contribuir, de fato, na redução das desigualdades sociais, tornam-se necessárias políticas ativas de financiamento que favoreçam o rompimento do círculo vicioso entre educação e renda, que se estabelece de forma tão marcante na sociedade brasileira. (CORBUCCI, 2014, p.699)

O governo Lula deixou explícito, logo no início, o posicionamento governamental de direcionar recursos públicos para a iniciativa privada, lembrando que em sua proposta de governo — Uma Escola do Tamanho do Brasil — estava posto que, além dessa ação, seria

necessária também a elevação dos gastos em educação, especialmente em educação superior, em relação do Produto Interno Bruto (PIB) (ROSA, 2013).

O financiamento do ensino superior é um assunto controverso, porém os resultados quantitativos refletem uma procura expressiva e crescente da demanda por estes recursos. Se compararmos 2012 a 2005, percebemos um aumento de 153% no número de bolsas concedidas do Prouni. Em relação ao Fies, os números são mais expressivos: no período de 2002–2012, o número de contratos do Fies apresentou um aumento de 474%. O Gráfico 8 apresenta dados que mostram de forma clara, a procura crescente dos programas de financiamento e das vagas oferecidas nos cursos presenciais.

Gráfico 7 – Contratos do Fies, bolsas do Prouni e vagas oferecidas em cursos presenciais – 2002 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Inep (2014a).

É inegável que, embora tenha favorecido o setor privado do ensino superior, os financiamentos estudantis em conjunto com outras medidas governamentais beneficiaram um grande número de estudantes em situação financeira desfavorável. Embora não haja dados estatísticos claros sobre o tema, é plausível supor que um grande percentual destes estudantes não cursariam o ensino superior sem o uso desses recursos.

5.2 Críticas aos programas de financiamento

Os benefícios advindos do uso desses programas e mecanismos de financiamento no ensino superior não impediram críticas ao modelo. Alguns autores chamam à atenção sobre o fato de que os programas de financiamento buscam, fortemente, possibilitar o acesso ao ensino superior, porém buscam muito pouco a qualidade desse ensino e a retenção do aluno.

Araújo (2012), por exemplo, indica que a busca intensa das políticas governamentais, com relação à educação no Brasil, produziu bons resultados quantitativos, porém, da mesma forma que acontece com ensino superior, no ensino fundamental e no ensino médio, não é possível encontrar preocupação com a qualidade no ensino.

[...] enquanto o governo conseguiu colocar um número significativo de crianças na escola, o que é admirável, tem havido pouca preocupação com a qualidade da educação que essas crianças estão recebendo. Como resultado desses pobres padrões da qualidade da educação, os jovens não são capazes de passar nos exames de admissão para universidades públicas gratuitas. (ARAÚJO, 2012, p.35).

Araújo (2012) defende que os recursos destinados aos programas de financiamento seriam mais bem utilizados melhorando três itens: a qualidade do ensino, a expansão da capacidade das IES públicas e a retenção dos alunos.

Com relação à qualidade de ensino, Araújo (2012) indica que o governo deveria investir na melhoria da qualidade de ensino fundamental e médio, direcionando recursos para a formação e qualificação de professores, infraestrutura das instalações escolares e em melhores salários dos professores. A melhoria na qualidade nas escolas primárias e secundárias resultaria em um aumento de demanda nas universidades públicas gratuitas e, por conseguinte, haveria uma necessidade de aumentar a sua capacidade para acomodar a crescente demanda. O autor ressalta, também, a necessidade de promover a retenção escolar, direcionando recursos para suprir as necessidades financeiras que muitas vezes impedem os alunos de completar os estudos.

Ainda com relação à qualidade negligenciada, os programas de financiamento podem ser utilizados em cursos sequenciais. Essa modalidade sofre críticas que alegam se tratar de uma forma minimalista e aligeirada de ensino superior, que demanda menor investimento dos

cofres públicos, indicando propósitos de ampliar a privatização do ensino superior (SOUSA, 2008, p. 116).

Araújo (2012), Catani, Hey e Gilioli (2006), Borba e Paz (2014) e Carneiro e Mesquita (2013) defendem que o investimento necessário para manter os programas de financiamento estudantil seria melhor empregado nas instituições públicas de ensino, com gratuidade e qualidade necessária. “O investimento que deveria ocorrer nas instituições públicas oferece vantagens às privadas, incidindo a implementação de uma política pública na instituição privada de nível superior. ” (BORBA; PAZ, 2014, p.10).

Corbucci (2004) argumenta que, conforme os críticos defendem, os recursos que deixariam de ser arrecadados com a isenção de impostos (no caso do Prouni) poderiam ser aplicados na ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas. Portanto, o Estado estaria comprando vagas já existentes e ociosas, e, ao mesmo tempo, oferecendo um serviço de qualidade duvidosa.

Ainda que Corbucci (2004) exponha essa visão, o próprio autor indica que ela não é unânime, em relação ao que se refere ao Prouni.

Por sua vez, os dirigentes do MEC argumentam que o grau de evasão fiscal nesse nível de atividade empresarial é tão elevado que aquilo que se deixaria de arrecadar seria irrisório comparado com o benefício que a ampliação do acesso à educação superior poderia oferecer. (CORBUCCI, 2004, p.695).

Contudo, conforme Sousa (2008, p. 116), o ministro da educação, então Tarso Genro, teria dito que, a grande maioria das vagas ofertadas se encontram em instituições sem fins lucrativos, ou seja, onde já ocorre a isenção dos impostos. Mas de acordo com os dados atualizados do SisProuni (2015) referente aos bolsistas do 2º semestre de 2014, 57% das bolsas concedidas foram para IES com fins lucrativos, 26% para IES beneficentes de assistência social e 17% para IES sem fins lucrativos. Em termos contábeis, essas contribuições e esses impostos podem alcançar até 25% das receitas de uma IES e a isenção destes recolhimentos transforma-se em bolsas totais e parciais.

Conforme já foi indicado, é inegável que os financiamentos estudantis favoreceram as instituições privadas de ensino superior. Sousa (2008, p.102) ressalta que, para as IES, a adesão aos Fies e ao Prouni é voluntária, mas muito interessante financeiramente às IES. Além dos incentivos já mencionados, as instituições que aderem ao Prouni passam a ter

prioridade no repasse dos recursos do Fies. Por um lado, essa medida que pode ser interpretada como estímulo por parte do MEC à adesão e, por outro, pode ser compreendida como mecanismo de coerção para com as instituições, “obrigando-as” a aderirem ao Prouni.

Apesar dos benefícios concedidos aos estudantes, os programas incentivam indiretamente as IES privadas, que passam a ter garantido o recebimento da parcela financiada pelo Fies, ou seja, por um lado, possibilita ao aluno carente cursar o ensino superior em uma IES não gratuita, mas, por outro lado, pode ser caracterizada como mercantilização da educação superior, como uma espécie de “subsídio” estatal às IES privadas, assim como defendem Lima (2015), Catani, Hey e Gilioli (2006), Borba e Paz (2014) e Carneiro e Mesquita (2013).

Na visão desses autores, os programas de financiamento produzem essa mercantilização do ensino mediante a transferência de investimento do setor público para o privado. Borba e Paz (2014) defende que houve uma transferência de responsabilidade do governo para a iniciativa privada.

O Estado deixa essa tarefa [promover acesso ao ensino superior] a encargo de instituições privadas, que visam o lucro e fazem da educação uma mercadoria, privilegiando interesses privados. Uma política que passa a compensar a falta de elaboração e execução por parte do Estado de efetivas políticas sociais, [...] estas, infelizmente, não tem vislumbrado as necessidades das pessoas, e sim, atendido a lógica capitalista de manutenção do lucro. (BORBA; PAZ, 2004, p.12).

Os números crescentes divulgados em órgão e propagandas de governos e/ou pelas instituições privadas sobre a concessão de bolsas e demais incentivos sugerem um efeito democratizante no ensino superior. Porém, Borba e Paz (2014) defendem que se trata na verdade de uma transformação do Estado que deixa de focar na educação superior pública e passa a focar na educação superior privada, fortalecendo a relação público/privado no campo da educação. Assim, as instituições privadas, financiadas pelo poder público, aumentam seus lucros e oferecem pouco ou nenhum retorno objetivo para sociedade.

Embora possa gerar críticas, a democratização do acesso ao ensino superior tem nos programas de financiamento uma ferramenta de consolidação. Tanto no Fies quanto no Prouni, existem regras e direcionamentos para atender quase que exclusivamente os grupos mais carentes não só de recursos financeiros, mas também privilegiando grupos excluídos. Um dos destaques é a política de destinação de cotas para afrodescendentes e indígenas no

Prouni. Nesse caso, o governo atrela os benefícios financeiros a uma ação contra a discriminação étnica. Também os professores do ensino básico da rede pública podem pleitear bolsas para cursos de Pedagogia ou Licenciatura, não sendo necessário comprovar renda, visando a melhora da qualidade do ensino básico.

Os avanços na democratização e a adesão crescente são resultados notáveis dos programas, porém aquela que possivelmente é a crítica mais estruturada aos programas reside no fato de que, embora promovam o acesso, não garantem a permanência desses alunos no ensino superior, o que, em última instância, pode inviabilizar todos os esforços.

Na busca pela democratização do acesso, o enfoque no grupo de estudantes de baixa renda, até 3 salários mínimos, levou em consideração a dificuldade das Ifes em absorver todos os estudantes e a dificuldade que os mesmos teriam em pagar as mensalidades das IES, mas, conforme foi averiguado, as mensalidades não são os únicos entraves para esses grupos.

Conforme evidencia Sousa (2008, p. 120), com base em pesquisa de dados do IBGE de 2002, cerca de 35% dos estudantes aptos a se candidatarem aos programas de financiamento teriam dificuldades de se manter no ensino superior. Com três salários mínimos, é difícil arcar com gastos de alimentação, transporte, saúde, habitação, higiene, vestuário e material didático.

Essa realidade levou a desistências ao programa, conforme explicado no capítulo 4.6. Para remediar essa situação, foi criada a “bolsa manutenção”: programa de assistência financeira que visa garantir a permanência dos estudantes beneficiados pelo Prouni, principalmente, para aqueles cujos cursos são em período integral. Tal propositura tomou forma na Portaria n. 1.900, de 05 de dezembro de 2005 e Portaria MEC n. 569, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a bolsa-permanência, benefício concedido desde março de 2006.

Conforme o texto da Portaria n. 1.900 e Portaria MEC n. 569, essa é “[...] concedida a estudantes matriculados em cursos com no mínimo seis semestres de duração cuja carga horária média seja superior ou igual a seis horas diárias de aula” (Portaria n. 925, de 19 de abril de 2006). O valor da bolsa-permanência é de R\$ 300,00 e é concedida pelo MEC para que os estudantes possam custear suas despesas educacionais. O valor é depositado em conta corrente individual no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal (SOUSA, 2008).

Dentre as críticas aos programas de financiamento estudados, podemos resumir que os argumentos apresentados se concentram em apontar as possíveis falhas na democratização do

acesso e, principalmente, da permanência no ensino superior; inversão ou deturpação dos papéis do estado e da iniciativa privada; redução da qualidade do ensino e o uso indevido do dinheiro público para a mercantilização do ensino pela iniciativa privada.

Embora as críticas possam apresentar argumentos razoáveis, não foi possível reconhecer nos estudos a defesa de soluções concretas para os problemas apresentados. Mesmo as iniciativas que buscam indicar caminhos, normalmente defendem a transferência destes valores para prestigiar o ensino público e gratuito, porém, sem apresentar dados concretos de como isso poderia ser realizado, de maneira a solucionar as possíveis falhas das políticas atuais.

5.3 A parceria público-privada

As críticas ao mercantilismo do ensino e à transferência de responsabilidade e de capital do público para o privado advém, em grande parte, da crítica às políticas neoliberais influenciadas por organismos multilaterais que foram implementadas nos anos 1990 e mantidas nos anos 2000. Essas medidas notoriamente estabelecem a necessidade de ampliação no acesso enquanto estratégia de desenvolvimento econômico do país. Sua importância econômica torna crucial a superação dos índices de seletividade no acesso, possibilitando a melhoria do conhecimento e competitividade do país.

Para Oliveira e Araújo (2005), a reestruturação da educação brasileira poderia ser realizada mediante as chamadas parcerias público-privadas. O processo de parcerias entre o setor público e o setor privado, conhecidas mundialmente pela sigla “PPP”, conforme acrônimo inglês de *Public Private Partnership*, surgiu no Reino Unido em 1992. As PPPs foram estruturadas com o objetivo de atrair investimento privado para financiar obras públicas urgentes. Consiste basicamente em uma permissão do governo para que investidores possam construir e manter obras tendo estes, em troca, o direito de exploração comercial dos serviços provenientes destas.

Segundo esse autor, embora os críticos defendam que as relações público-privadas que ocorrem no financiamento estudantil são distorções de papéis, isso não inviabiliza ou descredencia os benefícios advindos dessa estratégia.

Nesse contexto, as parcerias público-privadas (PPP) expressam um dos instrumentos que deram materialidade à reconfiguração do ensino superior. A diluição das fronteiras entre o público e o privado, em que instituições privadas recebem financiamento público e instituições públicas são induzidas a buscar financiamento na iniciativa privada, consolida a premissa da educação enquanto um bem público, mas não necessariamente estatal; logo, ela não perde sua essência de atendimento ao interesse público se for ofertada pela iniciativa privada. (ARAÚJO, 2014, p.11).

Esse tipo de relacionamento não é incomum. Oliveira e Araújo (2005) indicam que vários países utilizam essa estratégia, atuando em projetos na área de transportes, educação, saúde, entre outros. Alguns projetos concluídos com sucesso dessa forma incluem hospitais, escolas, prisões, estradas, inclusive túneis, pontes e redes ferroviárias.

6 Considerações finais

O objetivo desta pesquisa foi identificar os programas de financiamento público estudantil do ensino superior brasileiro, em especial o Fies e o Prouni e avaliar os principais indicadores da educação superior nos governos Lula e Dilma.

Para isso foi necessário resgatar a legislação e as políticas de oferta de vagas e analisar se essas contribuíram para um processo de democratização do ensino superior, especialmente com o aumento das instituições privadas.

Inicialmente foi apresentado o histórico e legislação na educação superior no Brasil, abordando brevemente o histórico da educação mundial para analisar a educação superior no Brasil a partir de 2000 e assim verificar a evolução dos principais indicadores nos dois governos.

Em um segundo momento, foi realizada a apresentação dos programas de financiamento, para, em seguida, avaliar seus dados relevantes para a educação superior.

No quarto capítulo, foi abordada a questão do financiamento, seu funcionamento e organização nos programas direcionados ao ensino superior. E, no último capítulo tratamos das considerações positivas e contrárias aos programas de financiamento do ensino superior.

Em 1998 a UNESCO, em sua Conferência Mundial sobre o Ensino Superior realizada em Paris, concluiu que “o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados” (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29), o que reforçou o já delineado na Constituição brasileira de 1988.

As políticas implementadas no Brasil, especialmente a partir do golpe militar de 1964, apresentavam como ponto decisivo a expansão pela via da privatização. Em 1960 a quantidade de matrículas privadas no ensino superior representava 44 % do total e em 2011 mais de 73% da participação total (BRASIL, 2011).

Com a crise do Estado do bem-estar social europeu, nos anos 1970, os governantes eleitos na América Latina, iniciaram a implantação de políticas presentes nas discussões e orientações dos organismos multilaterais, tais com: Fundo Monetário Nacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico Internacional (OCDE). Na educação superior, como consequência dessa linha de pensamento, chamada de neoliberal, vimos a competição entre as instituições, a implantação de um gerenciamento

acadêmico/administrativo que segue padrões de empresas privadas, e a busca por alternativas de financiamento junto ao mercado. Observamos o aumento das fundações, que pudessem complementar as instituições públicas e as de fundo público (CHAVES, 2005).

As mudanças na educação superior brasileira ocorrem a partir da aprovação da LDB, Lei 9.394/1996 (BRASIL, 1996) e podemos afirmar que as políticas governamentais do período seguiram as orientações desses organismos multilaterais, com a expansão do setor privado, redução dos recursos públicos destinados às instituições federais, a diversificação das instituições, a ampliação do crédito educativo, a criação do programa Universidade para Todos (Prouni), bem como a implantação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

Observamos importante discussão e tentativa de estabelecer um percentual do PIB aplicado ao ensino superior e também o desafio do país para solucionar os seus problemas educacionais que fica bem representado pelo quantitativo de pessoas em idade educacional e que estão fora das universidades.

Podemos concluir com esta pesquisa que a expansão e a democratização de acesso ao ensino superior estão sendo realizadas e são tratadas com prioridade devido à necessidade de mercado, as demandas produtivas e a necessidade de aumentar a formação e qualificação de pessoas para o desenvolvimento econômico nacional e internacional.

Essas políticas para educação superior sempre serão políticas públicas de Estado. Os programas de financiamento para as instituições universitárias privadas surgem quando o Estado não apresenta condições de responder sozinho às demandas públicas de educação superior. Em outras palavras, a educação superior no Brasil se apresenta como parte de um processo de reestruturação do Estado.

O financiamento público é apresentado como uma possibilidade de promoção ao acesso do ensino superior, especialmente para estudantes com situação econômica que impossibilita essa inclusão.

A questão da democratização é apresentada como justificativa para o investimento estatal que oferece bolsas para financiar as instituições privadas diretamente.

Existem muitas críticas sobre a mercantilização do ensino e o papel das instituições privadas realizando o papel que deveria ser do Estado, embora em parte financiado por ele. Seria interessante que, para estudos futuros, fosse verificado qual o impacto do

direcionamento dos recursos públicos hoje usados pelo setor privado (diretamente ou mediante isenção de impostos) na criação de vagas junto as IES públicas.

Referências

AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior no Brasil**: gastos com as Ifes—de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. Educação Superior no Brasil –10 Anos Pós-LDB – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Coleção Inep 70 anos, v. 2, p. 257, 2008.

ARAUJO, A. A. Access to Higher Education in Brazil with Reference to Prouni. **Higher Education Studies**, v. 2, n. 1, p. 32-37, 2012.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-paulo_sp#educacao>. Acesso em: 12 nov. 2015.

BORBA, F. V. N.; PAZ, S. R. **O Prouni como política educacional do Estado capitalista: Limites e possibilidades**. In: VII Encontro de Pesquisa em Educação de Alagoas – VII EPEAL, Semana Internacional de Pedagogia, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, 2014.

BRANDÃO, M. Educação profissional e ensino superior: do governo FHC ao governo Lula. **Cadernos Cemarx**, nº 6, p.189-204, 2009.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório anual 2013** Brasília: Bacen, 2013, v. 49, p. 1- 214. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2013/rel2013p.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. Ministério da Educação. **Fundo de Financiamento Estudantil – Fies**. Brasília (2014). Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2014. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-Fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&Itemid=30192>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portal do Prouni**: Legislação. Brasília, 2015c. Disponível em: <<http://Prouniportal.mec.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Média do Prouni atinge 61,30 pontos**. Brasília, 12 jan. 2005. Disponível em: <<http://centraldemidia.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária - Prouni Renúncia fiscal**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/Prouni/arquivos/pdf/representacoes>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Considerações sobre estudos de gasto-aluno e de custo-aluno**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/consideracoes.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de Auditoria Anual de Contas**. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=27651-ra-fies-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 24**, de 16 de julho de 2003. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e seleção ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies referente ao segundo semestre de 2003 e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port24.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 21**, de 26 de dezembro de 2014 - Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 2, de 31 de agosto de 2008; nº 1, de 22 de janeiro de 2010; nº 10, de 30 de abril de 2010; nº 15, de 8 de julho de 2011; nº 23, de 10 de novembro de 2011; nº 25, de 22 de dezembro de 2011; nº 16, de 4 de setembro de 2012; nº 19, de 31 de outubro de 2012; e nº 28, de 28 de dezembro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port24.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Prestação de contas ordinárias anual – Relatório de gestão do exercício de 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15998-relatorio-gestao-exercicio-2013-fies-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Prestação de contas ordinárias anual – Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília, 2014c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15998-relatorio-gestao-exercicio-2013-fies-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria n. 3.224**, de 21 de setembro de 2005. Dispõe sobre o processo seletivo do segundo semestre de 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/fnde/legislacao/portarias>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Lei n. 8.436**, de 25 de junho de 1992. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes economicamente carentes. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8436-25-junho-1992-357678-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Lei n. 10.260**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Comparação internacional de gastos governamentais em saúde, educação e previdência**. Brasília, 2015d. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/noticias/comparacao-internacional-de-gastos-governamentais>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

CABRITO, B. **Financiamento do ensino superior: condição social e despesas de educação dos estudantes universitários em Portugal**. Lisboa: Educa, 2002.

CARPINTÉRO, J.N.; BACIC, M.J. **Metodologia de Cálculo do Custo Aluno no Ensino Fundamental Público no Brasil**. In: VI Congresso Internacional de Custos, 1999, Braga. Anais do VI Congresso Internacional de Custos, v. 1. p. 1-28, 1999.

CARVALHO, C. H. A. **Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado**. In: Reunião Anual, 30, 2006, Rio de Janeiro; GT 11 Política de Educação Superior, 2006.

_____. A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, jan.-mar. 2015.

CATANI, A.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. Prouni: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, nº. 28, p. 125-140, 2006.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 8, n. 1, p.43-55, 2014.

CHIZZOTTI, A. Educação superior e o mercado de serviços educacionais. **Revista eCurriculum**, São Paulo, v. 12, n. 01 jan/abr. 2014.

CURI, L. R. L. A política pública educacional: Enunciados de ações e consequências. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 14, p. 129-144, jan./jun. 2014.

FÁVERO, M. L. A Universidade no Brasil: Das Origens à Reforma Universitária de 1968. **Educ**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FRANCO, M. E. D. P.; MOROSINI, M. C. **Políticas Públicas na Educação Superior**: compromissos, cooperação e desafios. Reunião Anual da ANPED, Campo Grande-MS, n. 16, p.133-146, 2003.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. A política de educação profissional no governo Lula: Um percurso histórico controvertido. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, 2005.

GREMAUD, A. P. **De Olho nas Metas 2011**. Quarto Relatório de Monitoramento das 5 metas do Todos Pela Educação. São Paulo, Moderna, 2012. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/de_olho_nas_metas_2011_tpe.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries históricas e estatísticas**. Brasília, 2007. Disponível em: < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/default.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Inep – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2003-2013**. Brasília, Inep, 2014a. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. **Investimento público direto em educação por estudante em valores nominais, por nível de ensino**. Brasília, Inep, 2014b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/indicadores_financeiros_educacionais/investimento_publico_direto_educacao_estudante_nivel_ensino_valores_nominais_2000-2013.xlsx>. Acesso em: dezembro. 2015.

_____. **Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2013.** Brasília, Inep, 2014c. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/indicadores_financeiros_educacionais/percentual_investimento_publico_total_educacao_PIB_nivel_ensino_2000-2013.xlsx>. Acesso em: 10 dez. 2015.

LIMA, K. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala.** Universidade e Sociedade, nº 55, ANDES-SN, 2015.

LUCCHESI, M. A. S. Políticas públicas para a educação superior no Brasil no contexto sul-americano: convergências e transformações na passagem do século. **RBPAE**, v.23, n.3, p.513-528, set./dez. 2007.

MINTO, L. W. **A educação da “miséria”:** particularidade capitalista e educação superior no Brasil. Tese de doutorado - Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

MOEHLECKE, S. As políticas de diversidade na educação no Governo Lula. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 137, p. 461-487, maio/ago. 2009.

NOVAES, V. G. S. **Polo universitário de Palmeiras de Goiás:** concretização das políticas educacionais da UEG. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2004.

NUNES E. O.; FERNANDES, I.; ALBRECHT, J. Regulação e Ensino Superior no Brasil. In: TAFNER, Paulo et al. **Caminhos trilhados e desafios da educação superior no Brasil.** Rio de Janeiro: UERJ, 2014.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito educação. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, n. 28, jan. /abr. 2005.

PEREIRA, T. I.; SILVA, L. F. S. C. As Políticas Públicas do Ensino Superior no Governo Lula: expansão ou democratização? **Revista debates (UFRGS)**, v. 4, p. 10-31, 2010.

QUEIROZ, V. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies):** uma nova versão do Creduc. Universidade e Sociedade nº 55, ANDES-SN, 2015.

RISTOFF, D. O novo perfil do Campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 19, n. 3, p. 723-747, 2014.

RODRIGUES, J. Frações burguesas em disputa e a educação superior no Governo Lula. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 12, n. 34, jan./abr. 2007

ROMA, C. C. L. **Financeirização da política educacional em tempos de Neoliberalismo**. In: VI Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2013.

ROSA, C. M. Políticas públicas para a educação superior no Governo Lula. **Póiesis Pedagógica**, Catalão-GO, v.11, n.1, p. 168-188, jan/jun. 2013.

ROSARIO, D. G. Panorama da educação brasileira: contribuições para uma política baseada em evidências. **AMAZÔNIA - Revista de Educação em Ciências e Matemáticas**, v. 5, n. 9, jul./dez. 2008, v. 5, n. 10, jan/jun. 2009.

SCHWARTMAN, J. **O financiamento das instituições de ensino superior no Brasil**. São Paulo: IEA/USP, 2004.

SGUISSARDI, V. **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, Autores Associados, 1997.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SOUSA, A. M. G. D. **Financiamento Público estudantil do ensino superior: uma análise comparativa dos casos do Brasil e de Portugal**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação-PPGE) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2008.

SPELLER, P., ROBL, F., MENEGHEL, S. **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década**. Brasília: UNESCO, CNE, MEC, 2012.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura. **Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe**. Francia y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago, 2013.

WORLD BANK. **Higher Education: The Lessons of Experience**. Washington, DC: World Bank, 1994.

WORLD BANK. **La enseñanza superior:** las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, DC: World Bank, 1995.