



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO
LULA: DEBATE SOBRE AMPLIAÇÃO E
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO**

JAANA FLÁVIA FERNANDES NOGUEIRA

BRASÍLIA - DF
MARÇO DE 2008



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO
LULA: DEBATE SOBRE AMPLIAÇÃO E
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO**

JAANA FLÁVIA FERNANDES NOGUEIRA

Dissertação de mestrado apresentada à banca de defesa, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior.

Orientador: Dr. Jacques Rocha Velloso.

BRASÍLIA - DF
MARÇO DE 2008

Universidade de Brasília

Mestrado em Educação

Reforma da Educação Superior no Governo Lula: debate
sobre ampliação e democratização do acesso

JAANA FLÁVIA FERNANDES NOGUEIRA

Defendida em: 28/03/2008

Banca Examinadora

Jacques Rocha Velloso, prof. Dr.
(Orientador)

Sofia Lerche Vieira, prof^a Dra.

José Vieira de Sousa, prof. Dr.

Para minha família, que “de longe”
acompanhou e incentivou - como sempre –
meu esforço para concretizar este projeto.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Jacques Velloso, estimado orientador, que conduziu a realização deste trabalho com o rigor e a dedicação próprios de um grande pesquisador. Sempre um forte estímulo para que eu me dedicasse às lides acadêmicas e não permitisse que minhas atividades do presente me afastassem dos meus projetos de futuro. Com o registro de minha admiração e gratidão.

À professora Sofia Lerche Vieira, minha sempre orientadora, que ainda na iniciação científica ensinou-me que há sempre mais por conhecer e descobrir. Uma grande amiga que participa do meu crescimento pessoal e profissional de um modo tão especial que com palavras não consigo expressar.

Ao professor José Vieira de Sousa, pela disponibilidade para participar desta banca e pelas valiosas contribuições oferecidas ao trabalho.

Aos professores e colegas alunos da Universidade de Brasília, que contribuíram para que esta experiência do mestrado valesse a pena. Em especial à Claudete, amiga com quem tive o privilégio de compartilhar o orientador, além de agradáveis momentos de aprendizado.

Aos chefes, colegas e amigos do Ministério da Educação, que acompanharam e contribuíram com a realização desta dissertação em diferentes momentos e de diversas maneiras. Apesar de não nomeá-los, sou muito grata a cada um deles.

A todos os que colaboraram, direta ou indiretamente, para que este trabalho pudesse ser desenvolvido. Particularmente àqueles que, a despeito de suas agendas atarefadas, se disponibilizaram a ser entrevistados.

A educação superior tem dado ampla prova de sua viabilidade no decorrer dos séculos e de sua habilidade para se transformar e induzir mudanças e progressos na sociedade. Devido ao escopo e ritmo destas transformações, a sociedade tende paulatinamente a transformar-se em uma sociedade do conhecimento, de modo que a educação superior e a pesquisa atuam agora como componentes essenciais do desenvolvimento cultural e socioeconômico de indivíduos, comunidades e nações. A própria educação superior é confrontada, portanto, com desafios consideráveis e tem de proceder à mais radical mudança e renovação que porventura lhe tenha sido exigido empreender, para que nossa sociedade, atualmente vivendo uma profunda crise de valores, possa transcender as meras considerações econômicas e incorporar as dimensões fundamentais da moralidade e da espiritualidade.

Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação (Paris, 1998).

RESUMO

O governo federal, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, deflagrou uma discussão com a sociedade civil de um projeto de reforma para a educação superior brasileira. O Ministério da Educação coordenou a elaboração do documento, do qual resultou um projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional. A dissertação ora apresentada, em linhas gerais, discute aspectos do processo de elaboração das sucessivas versões do referido projeto, bem como analisa como evoluiu a questão da ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino nos debates e nestas versões. No que se refere ao processo, o texto busca esclarecer, a partir da percepção de dirigentes e colaboradores do MEC e de dirigentes de associações de instituições de ensino superior entrevistados, qual a dinâmica de atuação dos grupos designados pelo MEC para trabalhar com a reforma, como esses grupos se relacionaram com atores da sociedade civil interessados na matéria e qual a participação desses atores, dentre outras questões. No que diz respeito à temática em foco, aborda, também com base na percepção dos entrevistados, quais entidades da sociedade civil destacaram-se na proposição de sugestões relacionadas ao assunto e quais as principais propostas apresentadas, com destaque para a discussão sobre os consensos e dissensos existentes sobre tais propostas. Trata, ainda, de alterações realizadas nas diferentes versões do projeto, ao longo dos debates, com relação à matéria. A pesquisa não pretendeu chegar a resultados passíveis de generalizações, mas, antes, compreender alguns aspectos das questões mencionadas.

Palavras-chave: educação superior, reforma, governo Lula

ABSTRACT

The federal government, during Luiz Inácio Lula da Silva's first term as President of Brazil, started a discussion with civil society on a reform project for Brazilian higher education. The Ministry of Education (MEC) coordinated the document's elaboration, resulting on a bill sent to the National Congress. This master dissertation discusses, by and large, some aspects of the elaboration of different consecutive versions of the referred bill. It also analyzes how the issue of boosting access to this level of education has evolved in the debates and in these versions. Concerning the process, this text seeks to clarify, from the perception of MEC's leaders and collaborators and from interviewed directors of associations of higher education institutions, what is the acting dynamics of the groups appointed by MEC to work on the reform, how they interact with civil society stakeholders interested in the subject and what is their level of participation, among other issues. Concerning the scope of the theme, this text also approaches, based on the interviewees' perceptions, which civil society organizations were highlights in propositions related to the subject and what are the main proposals presented, especially concerning the discussion about the existing consensus and disagreements on such proposals. It still deals with changes made in the bill's different versions, during the debates, concerning the subject. Rather than achieving results that can be generally applied, this research was meant to understand some aspects of the aforementioned issues.

Keywords: higher education, reform, President Lula's government

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. RESENHA DA LITERATURA	20
2.1. Aspectos da evolução da educação superior no Brasil	22
2.2. Ampliação e democratização do acesso à educação superior	50
2.3. Projetos de reforma da educação superior no governo Lula	59
2.4. Políticas para ampliação e democratização do acesso ao ensino superior no governo Lula	65
3. OBJETIVOS	73
3.1. Objetivo geral	73
3.2. Objetivos específicos e questões ilustrativas de pesquisa	74
4. METODOLOGIA	75
4.1. Entrevistas	75
4.2. Análise documental	80
5. RESULTADOS DA ANÁLISE	82
5.1. Análise das entrevistas quanto ao processo de elaboração do projeto de reforma	83
5.1.1. Primeiro grupo de trabalho da reforma da educação superior	83
5.1.2. Transição entre grupos de trabalho da reforma da educação superior	89
5.1.3. Segundo grupo de trabalho da reforma da educação superior	92
5.1.4. A reforma antes da reforma	116
5.2. Análise das entrevistas quanto à evolução da temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior	122
5.2.1. Entidades que se destacaram na discussão de propostas relacionadas à ampliação e democratização do acesso à educação superior	123

5.2.2. Consensos e dissensos sobre a temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior	125
5.2.3. Principais propostas relacionadas à ampliação e democratização do acesso ao ensino superior	128
5.3. Evolução da temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior nas diferentes versões do projeto de reforma	142
5.3.1. Tempo entre a divulgação das diferentes versões do projeto de reforma	142
5.3.2. Quantidade de artigos das diferentes versões do projeto de reforma	144
5.3.3. Mudanças na estrutura das diferentes versões do projeto de reforma	146
5.3.4. Mudanças no conteúdo das diferentes versões do projeto de reforma no que diz respeito à temática da ampliação e democratização do acesso ao ensino superior	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	163
ANEXOS	174
Anexo I - Relação de entidades que encaminharam propostas ao MEC	175
Anexo II - Roteiro de entrevista	180
Anexo III - Mudanças no texto do anteprojeto: estrutura	184
Anexo IV - Mudanças no texto do anteprojeto: conteúdo relacionado à ampliação e democratização do acesso	188

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES	Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BID	Banco Interamericano para o Desenvolvimento
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET/BA	Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
ESCS/DF	Escola Superior de Ciências da Saúde
FAETEC	Fundação Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FORPLAD	Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
FUFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
IES	Instituição de Ensino superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PROLIND	Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racional
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEA	Universidade Estadual do Amazonas
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UEG	Universidade Estadual de Goiás

UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UEZO/RJ	Centro Universitário da Zona Oeste
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri
UnB	Universidade de Brasília
UNEB	Universidade Estadual da Bahia
UNEMAT	Universidade Estadual do Mato Grosso
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIAFRO	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas

UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNIMONTES	Universidade Estadual de Montes Claros
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UPE	Universidade de Pernambuco
UTFPR	Universidade Federal Tecnológica do Paraná

LISTA DE TABELAS

Tabela I - Médias de crescimento do ensino superior nos governos FHC e Lula	40
Tabela II - Número de IES, por tipo e categoria administrativa 2006	48

LISTA DE QUADROS

Quadro I - Integrantes de Grupo de Trabalho criado pelo MEC e suas respectivas funções - 2003	77
Quadro II - Integrantes dos Grupos criados pelo MEC e suas respectivas funções - 2004	78
Quadro III - Síntese das entrevistas realizadas por tipo de entrevistado	79

1. INTRODUÇÃO

As universidades cumprem um papel relevante no desenvolvimento das sociedades desde os tempos mais longínquos. Responsáveis não apenas pela formação em nível superior de profissionais para o mundo do trabalho, essas instituições têm na produção e na socialização de saberes, nas diversas áreas do conhecimento, um de seus elementos basilares.

Com o advento do período atual, que vem sendo caracterizado por muitos como a era do conhecimento, não apenas as universidades, mas toda a educação superior passou a ocupar um lugar de destaque na agenda das políticas de Estado. Isso em função, sobretudo, de sua capacidade de potencializar o desenvolvimento econômico, social e cultural dos países.

Nos últimos anos, esse nível de ensino vem passando por processos de reforma em vários países do mundo. Tais alterações estão articuladas, de um lado, às demandas e desafios contemporâneos e, de outro, a um movimento maior de reforma dos próprios Estados nacionais e de redefinição de seu papel no tocante às políticas públicas, particularmente aquelas do campo da educação.

Alguns acontecimentos da última década do século XX são indicativos desse movimento deliberado de reformas no âmbito da educação superior, tanto no plano internacional, quanto regional e local. De certo modo, tais acontecimentos podem ser compreendidos como uma preparação de terreno, por assim dizer, para as mudanças requeridas pelo século XXI. Uma tentativa de oferecer respostas às novas demandas de um novo mundo, cuja globalização e o avanço vertiginoso da produção de conhecimentos e do desenvolvimento das tecnologias são os signos mais marcantes.

No plano internacional, a Conferência Mundial sobre Educação Superior, realizada em Paris, em 1998, pode ser identificada como um marco nesse sentido¹. Nesse evento, que reuniu cerca de 180 países de todo o mundo, foram produzidos e divulgados dois documentos: (1) a Declaração Mundial

¹ A Conferência Mundial sobre Educação superior foi precedida por várias conferências regionais preparatórias, realizadas em Havana, 1996; Dakar, 1997; Tokyo, 1997; Palermo, 1997; Beirut, 1998; Strasbourg, 1998; e Toronto, 1998 (Fonte: <http://www.unesco.org>. Acesso em: 15/03/2007).

sobre o Ensino Superior no Século XXI: visão e ação; e (2) o Quadro de ação prioritária para a mudança e desenvolvimento da educação superior. Um dos princípios adotados por tais documentos diz respeito à “ampliação do acesso e garantia do desenvolvimento da educação superior como um fator importante do desenvolvimento, um bem público e um direito humano” (Educação..., 2003, p. 93).

Cinco anos depois, em 2003, foi realizada a Segunda Reunião dos Parceiros da Educação Superior (Paris + 5), também em Paris. O encontro reuniu mais de 400 pessoas de 120 países, com o objetivo de reafirmar a visão adotada pela Conferência Mundial sobre Educação Superior, bem como definir estratégias para enfrentar as mudanças advindas da sociedade do conhecimento (Educação..., 2003, p. 199).

Em um plano regional, embora com impacto internacional, merece destaque o Processo de Bolonha, iniciado na Europa formalmente em 1999, quando da divulgação da Declaração de Bolonha². Esta declaração contempla uma série de medidas voltadas para a criação de um sistema europeu de ensino superior integrado, tendo em vista aumentar a competitividade desse sistema de ensino e promover a mobilidade e empregabilidade de seus diplomados no espaço europeu.

O Processo de Bolonha constitui uma sinalização política importante do reconhecimento da necessidade de mudanças no campo da educação superior dos países europeus e, em última instância, busca tornar a Europa mais dinâmica e competitiva no contexto da economia da informação e da sociedade do conhecimento.

Não apenas a Europa está fortemente comprometida com esta questão. Os países da América Latina, por exemplo, também têm buscado alcançar algum grau de integração entre os seus sistemas de ensino superior, sobretudo a partir de meados da década de 1990, quando da assinatura do tratado que criou o Mercosul (Velloso, 1998, p. 9).

² Informalmente o Processo de Bolonha iniciou já em 1998, com a divulgação da chamada Declaração de Sorbone.

No plano nacional, vários países estão em meio a transformações concretas nesta área³. No Brasil, a onda de reformas também encontrou ressonância. Ao assumir a presidência da República em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva apontou a reforma da educação superior como um dos pontos prioritários de sua agenda de governo para o setor da educação. De fato, ao longo de todo o seu primeiro mandato (2003-2006) esse assunto esteve em foco, de forma menos sistemática a princípio, porém ocupando espaço cada vez maior com o passar do tempo.

A partir do início de 2004 foi deflagrado um processo de discussão entre o governo federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), e entidades diversas da sociedade civil⁴, objetivando construir um projeto de reforma para esse nível de ensino. O MEC divulgou uma versão preliminar do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior, em dezembro de 2004, ao mesmo tempo em que passou a recolher críticas e sugestões ao texto, tendo em vista, conforme intenções manifestadas pelo Ministério, elaborar uma versão que incorporasse anseios e demandas da sociedade.

A segunda versão do Anteprojeto foi concluída e disponibilizada para o debate em junho de 2005 e um novo ciclo de debates foi reaberto até que, em julho desse ano, foi apresentada sua terceira versão.

A entrega da terceira versão do Anteprojeto encerrou formalmente uma fase de discussão do MEC com a sociedade civil e o documento passou a ser debatido no âmbito do próprio governo. Apenas em abril de 2006, após sucessivas alterações em seu conteúdo, o Executivo encaminhou ao Legislativo o Projeto de Lei tratando do assunto (PL nº. 402692/2006).

³ Apenas a título ilustrativo, é possível identificar um conjunto de 12 países que, nos últimos anos, implementaram reforma no ensino superior financiada com recursos de empréstimo do Banco Mundial e outros 13 cujas reformas estavam em curso em 2005 (Fonte: www.worldbank.org. Acesso em: 22/01/05). Para maiores informações sobre a situação dos sistemas de ensino superior de países representativos de quatro continentes (América, Europa, Ásia e África), conferir Morhy (2004).

⁴ Do debate com o governo para discussão do projeto de reforma da educação superior, participaram representantes de diversos segmentos, como detalhado no anexo I. Neste trabalho será utilizado o termo “entidade” para fazer referência ao conjunto desses participantes, muito embora nem todos possam ser considerados “entidades”, a exemplo das associações de IES. A opção por essa terminologia se deu em função dela ser usada corriqueiramente, em muitos documentos do MEC e na fala de vários entrevistados. Quando pertinente, no texto, será feita referência a um grupo específico de entidades.

A ampliação e democratização do acesso à educação superior foram temas presentes nas discussões sobre a reforma. Muitos foram os atores que se posicionaram sobre a temática, encaminhando críticas e sugestões ao MEC em defesa de suas idéias. Nesse movimento, como mencionado, alterações se sucederam.

A dissertação ora apresentada objetiva, em linhas gerais, discutir aspectos do processo de elaboração das sucessivas versões do projeto de reforma da educação superior, bem como analisar como evoluiu a questão da ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino nestas versões.

No que se refere ao processo de formulação dos referidos projetos, o texto busca esclarecer, a partir da percepção de alguns atores selecionados, qual a dinâmica de atuação dos grupos designados pelo MEC em diferentes momentos para trabalhar com a reforma, como esses grupos se relacionaram com atores da sociedade civil interessados na matéria e qual a participação desses atores.

Já no que diz respeito à temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior, a pesquisa procura explicitar, também com base na percepção de atores selecionados, quais entidades da sociedade civil destacaram-se na proposição de sugestões relacionadas ao assunto e quais as principais propostas apresentadas, com destaque para a discussão sobre os consensos e dissensos existentes sobre tais propostas. Tenciona, ainda, identificar as principais alterações realizadas nas diferentes versões do projeto de reforma, ao longo dos debates, com relação ao assunto.

Necessário se faz esclarecer, desde o início, que esta pesquisa, em nenhum momento, pretendeu obter resultados passíveis de generalizações, de modo que as informações aqui apresentadas constituem apenas um retrato de aspectos do movimento de elaboração de projetos de reforma da educação superior, particularmente no que diz respeito às questões atinentes ao debate sobre a ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino. A pesquisa desvela alguns elementos desse processo, não contemplando, certamente, outros.

A realização do estudo justificou-se por dois motivos, mutuamente articulados: um de ordem acadêmica e outro social. Desde que os documentos de reforma passaram a ser divulgados pelo MEC, diversas análises foram produzidas por estudiosos do campo da educação superior, destacando elementos importantes envolvidos nos debates. Tais análises contemplam vários aspectos, mas, na pesquisa bibliográfica realizada preliminarmente, nenhuma se debruça especificamente sobre o objeto central desta.

Por outro lado, a educação superior é uma área considerada estratégica para o desenvolvimento do país e as alterações nela implementadas possuem impacto em toda a sociedade. No bojo da discussão sobre a reforma estão em questão elementos como: democratização do acesso e permanência na educação superior, ampliação das oportunidades educacionais da população, superação de desigualdades sociais e raciais, dentre outros. Dessa forma, foi com base na relevância objetiva da temática, tanto do ponto de vista intelectual quanto prático, que o desenvolvimento desta pesquisa se sustentou.

A dissertação está organizada em cinco tópicos, além desta Introdução, a saber: Resenha da Literatura; Objetivos; Metodologia; Resultados da Análise; e Considerações Finais. Na resenha da literatura são abordados alguns aspectos da evolução da educação superior no Brasil, bem como algumas polêmicas relacionadas à ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino. É delineado um panorama do processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior brasileira, ao longo do primeiro mandato do governo Lula, seguido de uma reflexão sobre algumas das políticas implementadas pelo referido governo. Em continuidade, são explicitados os objetivos gerais e específicos do estudo, bem como a metodologia adotada para alcançá-los. Finalmente, são apresentados os resultados da pesquisa. Neste item, são aportados aspectos da análise das entrevistas quanto ao processo de elaboração do projeto de reforma e quanto à evolução da temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior nos debates sobre a reforma. Também é tratada a evolução dessa temática a partir da análise das diferentes versões do projeto de reforma. Nas considerações finais, as principais constatações do estudo são retomadas e discutidas.

2. RESENHA DA LITERATURA

A educação superior no Brasil tem seu marco inicial com a chegada da família real portuguesa e seu desenvolvimento apresenta uma série de especificidades em relação ao que se passou em outros países. Historicamente, esse é um nível de ensino que atende a uma parcela muito restrita da população.

Não é de hoje que as pressões por acesso à educação superior, em especial no âmbito das universidades públicas, reclamam espaço na agenda da educação brasileira. A procura por cursos superiores vem crescendo desde a década de 1940, quando as mudanças políticas, econômicas e sociais vivenciadas nessa época estimularam a classe média a incluir este item nos seus projetos de ascensão social. A profissionalização compulsória do ensino de 2º grau, instituída pela Lei nº. 5.692, de 1971, por exemplo, pode ser mencionada como uma tentativa, embora frustrada, de oferecer alternativas para conter essa demanda por ensino superior (Cunha, 2002, p. 64).

A despeito da considerável ampliação do acesso a esse nível de ensino ocorrida em alguns momentos da história da educação brasileira – sobretudo nas décadas de 1970 e 1990 – as demandas por expansão de ontem continuam atuais. Há quem afirme, apoiando-se em dados empíricos, que “o Brasil clama por um grande projeto nacional de democratização do acesso à educação superior” (Ristoff, 2003, p. 255).

É preciso mencionar que políticas com o objetivo de ampliar e democratizar o acesso à educação superior brasileira foram adotadas nos últimos anos, conforme tratado mais adiante, muito embora algumas delas ainda sejam objeto de fortes polêmicas no meio acadêmico e na sociedade em geral.

A crescente demanda por acesso ao ensino superior não é realidade apenas brasileira. Este, com efeito, constitui um elemento central de uma das dimensões da crise vivida pelas universidades desde o final do século XX, conforme aponta Boaventura de Souza Santos. O autor destaca que essas

instituições vêm enfrentando uma crise que possui três dimensões, a saber: hegemônica, de legitimidade e institucional.

A crise de hegemonia, conforme sua explicação, é resultante “das contradições entre as funções tradicionais da universidade e as que ao longo do século XX lhe tinham vindo a ser atribuídas” (Santos, 2005, p. 8). Assim, em uma vertente está seu papel de contribuir para a produção da alta cultura, de desenvolver e socializar conhecimentos de alto nível. Em outra, as cobranças para que ela atue na formação de mão de obra qualificada para o mercado.

Já a crise de legitimidade, para o autor, surgiu “da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares, por outro” (p. 8). Ou seja, de um lado, está uma das funções basilares da universidade, de produzir e socializar conhecimentos de alto nível, contribuindo para o desenvolvimento do país em vários campos. Essa tarefa requer a presença não apenas de profissionais altamente qualificados nessas instituições, mas também de estudantes que possuam uma formação inicial que os habilite ao cumprimento das exigências acadêmicas. De outro lado, estão as pressões de parcela considerável da população, que busca na escolarização uma forma de ascensão social. Vários dados e estudos mostram a sintonia fina existente entre escolaridade e renda e, seguramente, o acesso ao ensino superior constitui um diferencial.

A última dessas crises seria a institucional, nascida em função “da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objectivos da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social” (p. 9). Nesse sentido, a tensão entre autonomia e controle estatal estaria no cerne dessa terceira dimensão da crise apontada pelo autor.

A crise de legitimidade, em particular, fruto das tensões entre contenção e expansão do acesso às universidades, desse modo, além de ser um

elemento importante do cenário contemporâneo do ensino superior, é imediatamente pertinente ao objeto de estudo deste trabalho.

A seguir, em continuidade a esta resenha da literatura, são desenvolvidos quatro tópicos, assim caracterizados: aspectos da evolução da educação superior no Brasil, no qual são descritas algumas características desse nível de ensino no país, bem como apresentados dados sobre sua oferta pela iniciativa pública e privada ao longo do tempo; ampliação e democratização do acesso à educação superior, no qual esses dois conceitos são discutidos; projeto de reforma da educação superior no governo Lula, que aborda aspectos do processo de formulação do projeto de reforma em questão; e, políticas para ampliação e democratização do acesso ao ensino superior no governo Lula, que detalha algumas medidas implementadas por esse governo antes, durante e após a discussão do projeto de reforma da educação superior.

2.1. Aspectos da evolução da educação superior no Brasil

O ensino superior no Brasil teve um surgimento tardio, conforme apontado por vários estudiosos deste campo. Enquanto as universidades européias começaram a despontar no século XI, aqui, as primeiras instituições dessa natureza datam do início do século XX. Esse nascimento foi demorado mesmo se comparado ao de outras universidades em países da América Latina (Cunha, 1980, p. 11).

Os cursos superiores pioneiros no Brasil estavam inseridos no projeto de colonização jesuíta. Após a expulsão da Companhia de Jesus das terras brasileiras, em 1759, “aqueles que tinham interesse e condições de cursar o ensino superior deveriam continuar enfrentando os riscos das viagens e freqüentar a Universidade de Coimbra reformada e/ou outros centros europeus” (Ribeiro, 2000, p. 35).

Ainda assim, eram poucos os que participavam desta experiência de formação superior. Sérgio Buarque de Holanda, ao tratar da vida intelectual na América Espanhola e no Brasil durante a Colônia, destaca que:

só da Universidade do México sabe-se com segurança que, no período entre 1775 e a independência, saíram 7850 bacharéis e 473 doutores e licenciados. É interessante confrontar este número com o dos naturais do Brasil graduados durante o mesmo período (1775-1821) em Coimbra, que foi dez vezes menor, ou exatamente 720 (Holanda, 1995, p. 119).

Como se vê, esse nível de ensino, desde os seus primórdios, teve uma face elitizada no país, característica essa que vai permanecer dominante até os dias atuais.

O ensino superior nacional passou por movimentos periódicos de expansão e de contenção de matrículas, resultantes da demanda por esse nível de ensino e da articulação estabelecida entre o sistema de ensino público e o privado (Sampaio, 2003, p. 144). Este surgiu no final do século XIX e consolidou-se já na década de 30, quando respondia por considerável parcela da oferta.

Muito embora tenham acontecido movimentos importantes no sentido de ampliar o acesso à educação superior brasileira desde o seu surgimento, esta seção discute a evolução desse crescimento apenas a partir da década de 1960. A escolha dessa década se deu em função dela ter abrigado a principal reforma desse nível de ensino ocorrida na história do país, cujos reflexos foram sentidos na ampliação de vagas.

Desse modo, são apresentados alguns dados da evolução do número de matrículas na educação superior de 1960 a 2006, destacando a participação do setor público e privado na oferta. Também são incluídos alguns dados da evolução das taxas anuais de crescimento dessas matrículas em ambos os setores⁵.

Antes de passar ao exame da evolução das matrículas e das taxas de crescimento ao longo dos anos selecionados, cabe destacar alguns elementos de contexto. A década de 1960 inicia com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961).

⁵ Todos os dados referentes à matrícula no ensino superior utilizados neste trabalho foram extraídos dos Censos da Educação Superior de 1960 a 2006.

A promulgação dessa lei, tal como destacado por diversos estudiosos do assunto, representou uma nítida vitória dos interesses privatistas em detrimento dos públicos no campo da educação (Cunha, 1989; Vieira e Farias, 2003; Cunha, 2007, dentre outros). Alguns de seus artigos iniciais são ilustrativos nesse sentido. Já no artigo 2º da lei é definido que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola”, registrando-se no parágrafo único desse artigo que “à família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos”. Esta é uma primeira abertura ao funcionamento de instituições privadas, já que como pano de fundo para a definição de que à família cabe escolher o gênero da educação de seus filhos está a idéia de que devem existir alternativas ao ensino estatal.

Em dois artigos seguintes (4º e 5º), abrigados no título “da liberdade de ensino”, a defesa dos interesses privados torna-se ainda mais explícita. No artigo 4º “é assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos” e no artigo 5º “são assegurados aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados, adequada representação nos conselhos estaduais de educação, e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos nêles realizados”.

A LDB de 1961 introduziu algumas alterações no campo da educação superior, duas das quais serão aqui comentadas: a criação do Conselho Federal de Educação e a consolidação das chamadas “leis de equivalência”.

Extinto o Conselho Nacional de Educação (CNE), criado pelo Decreto nº. 19.850/1931, a LDB de 1961 criou em substituição o Conselho Federal de Educação (CFE). O antigo CNE havia sido constituído como “órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública nos assuntos relativos ao ensino” (Art. 1º). Com a sua extinção e a posterior criação do CFE, seu papel passou por uma considerável alteração.

Dentre as dezesseis atribuições que lhe foram conferidas pela lei, estão as de decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares, bem como sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior (Art. 9º, a, b). Muito embora

esses atos dependessem de homologação do ministro (Art. 9º, § 1º), é inegável o poder delegado ao CFE.

Cabia ao então Ministério da Educação e Cultura “velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação” (Art. 7º). Cunha (2007) assim analisa a alteração realizada:

A estruturação dos sistemas de ensino previstos pela primeira LDB favoreceu os interesses privados, por atribuir aos conselhos de educação (o federal e os estaduais) importantes competências antes concentradas nos detentores dos cargos executivos. Os membros desses conselhos, nomeados livremente pelo Presidente da República e pelos governadores dos estados, recaíram em pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privadas. Complementarmente, esses conselheiros ficaram expostos a pressões e atrativos de diversas espécies. Além disso, divididos os centros de tomada de decisão, tornou-se mais difícil a resistência às pressões e aos atrativos das instituições privadas de ensino (p. 812).

Outra medida de grande impacto no ensino superior foi incluída no artigo 36 da lei, que traz algumas diretrizes relacionadas ao currículo do ensino médio. O § 3º desse artigo diz que “os cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos”. Para entender o significado desse artigo é preciso voltar a um passado um pouco mais distante. A política educacional vigente no Estado Novo, conforme esclarece Cunha (1989), “definia uma estrutura dual para o ensino médio, com um ramo secundário conduzindo direta e indiretamente ao ensino superior e ramos profissionais que não permitiam aos seus diplomados ingressarem no grau posterior” (p. 77). Aos estudantes egressos dos ramos profissionais até era possível candidatar-se a cursos superiores, mas antes eles precisavam cumprir exigências adicionais e, ainda assim, sua candidatura era restrita a determinados cursos.

Várias medidas foram adotadas ao longo do tempo no sentido de superar essas barreiras de acesso ao ensino superior, buscando promover uma equivalência entre os cursos secundários e os profissionais⁶. A LDB de

⁶ Nessa direção é possível citar a publicação das seguintes leis: Lei nº. 1.076, de 03/1950, “que assegurava o direito de matrícula nos cursos clássicos e científico (2º ciclo do ensino médio) aos egressos dos cursos comercial, industrial e agrícola do 1º ciclo, estabelecendo, entretanto,

1961, ainda de acordo com Cunha (1989), completa essa série de medidas parciais com o objetivo de “facilitar, direta ou indiretamente, a candidatura ao ensino superior”, podendo ser considerada, segundo o autor, “a verdadeira lei da equivalência” (p. 82). A partir de então, egressos de quaisquer cursos de nível médio poderiam inscrever-se em quaisquer cursos de nível superior.

Se, de um lado, algumas barreiras para acesso ao ensino superior foram rompidas com a LDB, outras permaneceram. Por mais que a referida lei permitisse a quaisquer concluintes do 2º grau inscreverem-se nos vestibulares, “as chances de aprovação estavam desigualmente distribuídas”, sendo consideravelmente mais favoráveis aos egressos das escolas secundárias, cujo currículo “estava todo voltado para a continuação dos estudos” (Cunha, 1989, p. 83).

Desse modo, “os exames vestibulares passaram a ser a grande e visível muralha a obstruir a caminhada das camadas médias em busca dos diplomas superiores” e os esforços para facilitar o acesso ao ensino superior foram direcionados no sentido de atenuar tal barreira (Cunha, 1989, p. 84).

Várias medidas foram adotadas no período tendo em vista facilitar o acesso a esse nível de ensino. Uma delas, a título de ilustração, é a interpretação da LDB pelo CFE, no que se refere ao vestibular, que trazia o “princípio de não-interferência nos exames vestibulares, os quais deveriam ter seus procedimentos e conteúdos fixados pelos próprios estabelecimentos de ensino” (Cunha, 1989, p. 84). Ou a recomendação “que atribuía aos exames vestibulares a função de classificar os candidatos aos cursos superiores até os limites de vagas existentes” (p. 86), que posteriormente, após reações contrárias do MEC e dos próprios professores, veio a ser revista. Em seu lugar, foi proposta “a composição do critério de habilitação com o de classificação” no vestibular (p. 86). Menciona, ainda, a unificação de exames vestibulares em algumas instituições, depois generalizada pela reforma de 1968 (p. 88-89).

como restrição, a aprovação em exames das disciplinas do ginásio não estudadas naqueles cursos”; Lei nº. 1.821, de 03/1953, que facultou o ingresso no 2º ciclo do ensino secundário (clássico ou científico) “aos concluintes do 1º ciclo do ensino normal e, também, aos que tivessem concluído cursos de formação de oficiais das polícias militares dos estados e do Distrito Federal”; e, Lei nº. 3.104, de 1957, que “estendeu aos concluintes dos cursos de formação oficiais das polícias militares (quando exigissem dos candidatos o ginásio) o direito de se candidatarem a qualquer curso superior” (Cunha, 1989, págs. 78, 89 e 80).

Um sério problema enfrentado na ocasião, que era, inclusive, anterior à própria LDB, dizia respeito aos chamados “excedentes”, alunos que tinham sido aprovados nos vestibulares, mas não eram matriculados por falta de vagas.

O crescimento da população urbana, a industrialização, a redefinição do papel da mulher na sociedade e a elevação dos requisitos educacionais para ocupação de cargos e empregos disponíveis, dentre outros fatores, contribuíram para fazer avançar a procura pelo ensino superior, já crescente desde meados da década de 1940 (Cunha, 1988, p. 86).

Conforme informa Cunha (1988), o governo militar não foi indiferente a essa demanda, seja pelo fato das camadas médias terem oferecido apoio político ao golpe de Estado, seja pelas inúmeras reivindicações existentes à época (p. 88). Desse modo, segundo o autor, o MEC passou a induzir que as universidades federais ampliassem suas vagas.

A tentativa de dar vazão a essa crescente demanda se deu não apenas no setor público. Cunha e Góes (2002) apontam que nesse período foram ampliadas as transferências de verbas públicas para instituições de ensino privadas, mesmo que de modo disfarçado. Conforme os autores, no caso do ensino superior, “a mesma rubrica juntava as bolsas de estudo, residências de estudantes e as subvenções às universidades e estabelecimentos isolados particulares” (p. 42).

O final da década de 1960 foi marcado pela implementação de medidas que deram corpo a uma reforma universitária de grande envergadura no Brasil. Há quem afirme que essa reforma foi responsável pelo surgimento, de fato, da universidade no país, cuja doutrina era baseada no idealismo alemão, mas o modelo organizacional era baseado no sistema de ensino superior norte-americano (Cunha, 1988, p. 11 e p. 18).

A chamada reforma universitária de 1968, instituída oficialmente pela Lei nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968, foi precedida pela publicação de dois Decretos-Lei (nº. 53, de 18 de novembro de 1966, e nº. 252, de 28 de fevereiro de 1967), que aportaram profundas alterações na fisionomia da educação

superior. Na verdade, tais decretos anteciparam muitas das inovações que viriam a ser introduzidas pela lei maior.

No Decreto-Lei nº. 53/1966, que “fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências”, são contempladas algumas das mudanças mais relevantes da lei de 1968, tais como: a proibição da duplicação de meios para fins idênticos; a indissociabilidade entre ensino e pesquisa; a separação do ensino profissional e da pesquisa em unidades distintas; a extinção das faculdades de filosofia, ciências e letras; e a suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade dos funcionários públicos das universidades federais (Trindade, 2004, p. 829).

O Decreto-Lei nº. 252/1967, por seu turno, “estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº. 53/1966 e dá outras providências”. Este instrumento adotaria o departamento como a menor fração da estrutura universitária (Trindade, 2004, p. 829).

Muito embora a reforma de 1968 tenha enfatizado a universidade como instituição de referência para o desenvolvimento do ensino superior, na prática, as décadas seguintes testemunharam a proliferação de instituições de ensino superior não-universitárias (Oliveira e Dourado, 2005, p. 57).

Nas palavras de Vieira (2005),

A estrutura organizacional definida pela reforma universitária de 1968 foi delineada segundo padrões contemporâneos de universidade, orientada pelo princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa. A legislação, todavia, não foi capaz de deter um processo que veio a traduzir-se em um sistema fortemente marcado pela heterogeneidade. De um lado, se colocaram as instituições de primeira linha orientadas em sintonia com este padrão: universidades federais, algumas estaduais (de modo especial as paulistas) e particulares. De outro lado, se inseriram as instituições de segunda linha, a grande maioria das quais particulares, somente responsáveis pela oferta de ensino, muitas vezes de baixa qualidade. Embora regido por uma legislação comum, o sistema abrigou diferenciações internas profundas (p. 18).

Alguns autores atribuem à reforma de 1968 a responsabilidade pela expansão desordenada do ensino superior privado. É preciso ressaltar, todavia,

que “não foi a reforma a responsável pela expansão desenfreada, mas antes a política de autorização de cursos adotada pelas instâncias normativas, de modo particular o Conselho Federal de Educação” (Vieira, 2005, p. 19).

No início da década de 1960, o Brasil possui 93.202 estudantes matriculados no ensino superior, 55,7% dos quais na rede pública e 44,3% na rede privada. A participação do setor público nas matrículas é crescente até 1964, quando esta esfera administrativa responde por 61,6% do total da oferta. A partir de então, essa participação vai sendo progressivamente reduzida, de modo que o setor público finaliza a década com um percentual de 52,1% dos estudantes em sua rede, pouco menos do que possuía no início. Durante todo esse período, a ampliação das matrículas é contínua. Em 1968 é registrada a maior taxa de crescimento na rede de ensino pública e privada, que é de cerca de 30,7%.

É na década de 1970 que os reflexos das políticas adotadas na década anterior se fazem sentir de modo mais evidente. Neste período, que vem a ser conhecido como aquele no qual ocorreu o primeiro grande ciclo de expansão do ensino superior, registrou-se um forte crescimento das matrículas nesse nível de ensino, tanto no setor público quanto, e principalmente, no setor privado.

De 425.478 estudantes em 1970, o país passa a 1.311.799 em 1979. Nesse período, enquanto as matrículas do primeiro pouco mais que duplicaram, as do segundo quase quadruplicaram. O setor público, que até a década de 1960 era majoritário na oferta de ensino superior, perde espaço para o setor privado. Em 1970, o setor privado passa a responder por 50,5% das matrículas, percentual este que, a partir de então, será cada vez mais ampliado, chegando a 64,8% em 1979.

A iniciativa privada não apenas passa a responder pela maior parte das matrículas, como também sofre mudanças consideráveis no perfil de suas instituições. Conforme registra Ximenes (2003), “além do crescimento quantitativo das IES particulares, e dos seus cursos de graduação, a hegemonia na organização do campo da educação superior privada passa, naquele momento, dos grupos confessionais para os empresariais” (p. 73). Tais

grupos, ainda de acordo com o autor, optam pela oferta de cursos bacharelescos, em instituições isoladas de ensino superior.

Neste período, desse modo, emerge no cenário brasileiro o chamado “novo” ensino superior brasileiro, expressão cunhada por Martins (1998). Como o próprio explica, “as novas instituições privadas, surgidas na década de setenta, passariam a organizar as suas atividades acadêmicas objetivando de forma prioritária a obtenção do lucro e da acumulação do capital” (p. 39).

A década de 1980, em sentido contrário ao movimento dos anos anteriores, foi marcada por uma estagnação no crescimento do ensino superior, tanto no setor público quanto, e principalmente, no setor privado. Essa refreada na ampliação do número de matrículas é consequência de uma forte crise econômica pela qual o país passou nesse período, com o fim do chamado milagre econômico brasileiro, vivenciado na década de 1970⁷.

Com efeito, não apenas o Brasil, mas toda a América Latina esteve imersa em recessões econômicas durante esta época, fato este que fez com que os anos 80 entrassem para a história da região como a “década perdida”.

A crise econômica enfrentada pelo país teve como consequência imediata a desaceleração da expansão das matrículas na educação superior, como mostram os dados do período. Em 1980, quando foi registrado o maior crescimento da década, as matrículas ampliaram 5% em relação ao ano anterior. Em 1989, esse percentual foi de 1,0%. Em 1984 e em 1985, pela primeira vez, pelo menos desde o início da década de 1960, as matrículas no ensino superior registraram um crescimento negativo (-2,7% e -2,3%, respectivamente), tanto no setor público (-0,8% e -2,7%) quanto no setor privado (-4,0% e -2,0).

Apesar da crise econômica e da redução no crescimento das matrículas no âmbito do ensino superior mencionadas, não é possível afirmar que o financiamento das IFES tenha sido reduzido no período⁸. Conforme aponta

⁷ Particularmente no que se refere ao ensino superior privado, Sousa (2006) aponta que seu processo expansionista foi limitado, também, por fatores legais. O autor menciona diversos decretos da época suspendendo ou proibindo temporariamente a criação de novos cursos (p. 153).

⁸ Esta é uma interpretação frequentemente encontrada na literatura, a exemplo de Braga (1989), que comenta que a diminuição dos recursos financeiros para manutenção das

Velloso (1994), os recursos do tesouro para as IFES na década de 1980 caíram entre os anos de 1980 e 1984, mas já em 1985 os valores retomam o patamar de 1980, passando a crescer progressivamente até o final da década, quando os recursos mais que dobram em relação ao início⁹.

Durante a década de 1980, o setor público teve uma leve ampliação de sua participação na oferta, que passou de 35,7%, em 1981, a 38,5%, em 1989, passando o setor privado de 64,3% a 61,5%, no mesmo período. Essa pequena redução da participação do setor privado, contudo, não chegou a comprometer sua presença marcante.

O início da década de 1990, ainda sob os efeitos da chamada década perdida, também é marcado pela estagnação do crescimento das matrículas no ensino superior do país. A necessidade de ampliação do acesso a esse nível de ensino, contudo, é reconhecida já nos discursos do primeiro governo deste período. Esta ampliação, como exposto mais adiante, de fato ocorreu ao longo da década em foco, muito embora possam ser questionados os termos em que ela foi realizada.

No programa de governo do presidente Fernando Collor de Mello, a ampliação do acesso ao ensino superior foi apontada como uma de suas cinco linhas de ações para a educação. Conforme destaca Corbucci (2004), “se o Governo Collor defendia, via discurso, a ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas, desde o início de seu mandato favoreceu-se a expansão do ensino privado” (p. 680). Ainda de acordo com o autor, esta foi uma orientação que encontrou obstáculos no então Conselho Federal de Educação (CFE), na época responsável pelo reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições de ensino superior.

Em meio a movimentos diversos em torno do impeachment do presidente Collor, assume o governo o então vice-presidente Itamar Franco. É durante a gestão deste último que o Conselho Federal de Educação é extinto, sendo reeditado o Conselho Nacional de Educação (MP n.º. 661/1994,

instituições públicas e a queda relativa das matrículas no ensino superior foram as manifestações mais visíveis da crise da década de 1980.

⁹ O que ocorre na década de 1980 em relação ao financiamento das IFES é uma alteração na natureza do gasto. Em 1980, os gastos com pessoal respondiam por 85% do total, enquanto os de capital e outras despesas correntes correspondiam a 15%. Em 1989, os primeiros representam 96% do total dos gastos, enquanto os segundos apenas 4% (Velloso, 1994).

convertida na Lei nº. 9.131/1995). O novo CNE passou a ter “atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (Art. 7º). Há quem afirme que esta alteração tornou o ambiente mais propício para que o governo seguinte, do presidente Fernando Henrique Cardoso, delegasse à iniciativa privada maior responsabilidade pela expansão do ensino superior (Corbucci, 2004).

Com efeito, uma série de fatores, de modo integrado, veio a favorecer uma nova fase de crescimento das matrículas no ensino superior durante o governo FHC, em especial no âmbito do setor privado. Dentre esses fatores, é possível destacar o aumento da demanda por vagas; a flexibilização da legislação para criação de outros tipos de instituições e cursos nesse nível de ensino, cuja contrapartida teve na avaliação da qualidade um elemento-chave; e a redução do financiamento do setor público. Cada um desses fatores será brevemente comentado a seguir.

Conforme discutido ao longo deste texto, a ampliação da demanda por vagas no ensino superior é recorrente na história desse nível de ensino no Brasil. Oliveira e Catani (2006), analisando a evolução das matrículas no ensino médio e superior ao longo da década de 1990 e do início o século XXI, assim se posicionam:

verifica-se que o ritmo de crescimento acelerado, neste momento, é o do Ensino Superior. Entretanto, o número de vagas significativamente maior no Ensino Médio faz com que uma parcela de seus concluintes não seja absorvida no Ensino Superior. Portanto, é aí que estão concentradas as tensões referentes à expansão do sistema e que tendem a se acirrar nos próximos anos, na medida em que se concretize a ampliação do número de concluintes do Ensino Médio como se antevê (p. 8-9).

A melhoria nos índices de conclusão do ensino fundamental, nas últimas décadas, e a progressiva expansão do ensino médio, associadas às demandas da sociedade do conhecimento, não poderiam resultar em nada diferente de uma maior pressão por acesso ao ensino superior. Como será visto logo a diante, as respostas a essa demanda não tardaram a aparecer.

No segundo ano de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso é promulgada a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei

9.394, de 20 de dezembro de 1996). Esta lei, que possui profundo impacto na organização de todo o sistema escolar, aporta algumas inovações também para o campo da educação superior.

Algumas dessas inovações serão aqui comentadas, a saber: a regulamentação do disposto na Constituição de 1988 sobre a possibilidade de existência de instituições educacionais com fins lucrativos; a flexibilização dos tipos de instituições e cursos de ensino superior e a introdução de dispositivo referente à avaliação da qualidade do ensino superior por parte do poder público.

Conforme registra Cunha (2007), a LDB de 1996 “reconheceu, pela primeira vez na legislação brasileira, a possibilidade de lucro para as instituições privadas de ensino: as particulares, no sentido estrito, definidas, implicitamente, por oposição às instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas)” (p. 816).

É na Constituição Federal de 1988, entretanto, que se situam os precedentes dessa mudança de concepção. Até então, a educação era considerada uma concessão do Estado, não sendo permitida a sua oferta com finalidade lucrativa.

A inclusão na Carta Magna do princípio da “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (Art. 206, III) e a especificação de que “o ensino é livre à iniciativa privada”, mediante “autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (Art. 209, II), conforme esclarece Cury (2003), “acabou por deslocar a categoria concessão para a de autorização e avaliação de qualidade” (p. 475). A LDB de 1996 apenas reiterou essa diretriz, acrescentando a capacidade de autofinanciamento como uma das condições a serem atendidas pelas instituições privadas (Art. 7º, III).

Para Oliveira e Catani (2006), o empresariamento da educação, que já era antigo, acelerou-se após a promulgação da Constituição de 1988 e da LDB de 1996 (p. 60). Os impactos dessa alteração aportada pela nova LDB, com efeito, foram logo materializados. Conforme informa Pinto (2004), as instituições privadas organizadas como empresas lucrativas (particulares em sentido estrito) “ganham grande espaço ante as instituições privadas sem fins

lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas), passando de 39% do total das matrículas do setor privado, em 1997, para 52%, em 2002” (p. 740).

A flexibilização dos tipos de instituições e cursos é outro item a ser comentado. Com relação a este aspecto, aqui serão destacados, em particular, o conteúdo dos artigos 44, 45 e 80 da LDB de 1996¹⁰.

A abrangência dos cursos e programas da educação superior é determinada pelo artigo 44 da LDB de 1996¹¹. Além dos tradicionais cursos de graduação, pós-graduação e extensão, neste artigo foram contemplados os “cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino”¹².

Os cursos seqüenciais foram objeto de parecer do CNE, em 1998, de autoria do então conselheiro Jacques Velloso. Conforme observa, tais cursos refletem “a preocupação do legislador com a flexibilidade de que devem gozar os sistema de ensino e as instituições, em suas formas de organização e modos de atuar” (Parecer CES nº. 672, 1998, p. 2). O relator acredita que a ausência de delineamento específico para os cursos seqüenciais representa um convite à inovação e abre margem à desejada diversificação do sistema.

Na avaliação de Ximenes (2003), a criação dos cursos seqüenciais constitui “a principal iniciativa, nos anos 90, de diversificação e expansão da educação superior brasileira” (p. 89). De acordo com o autor, esses cursos “representam uma alternativa para aqueles que desejam uma formação rápida e direcionada ao mercado de trabalho” (p. 90). Por mais que essa chamada

¹⁰ Pinto (2004) menciona como inovações de impacto na oferta de vagas na educação superior a criação dos cursos seqüenciais (art. 44) e a possibilidade de oferta de ensino superior a distância (art. 80) (p. 741). Já Sousa (2006) comenta que a preocupação com a necessidade de expansão do sistema de ensino superior é expressa nos artigos 44 e 45 da LDB, “à medida que neles foi aberta a possibilidade da existência de outros tipos de instituições que possam vir a ser responsáveis por novas formas de ensino nesse nível” (p. 169). Conforme indica o autor, a diversificação tanto dos tipos de instituições quanto de cursos é uma das estratégias adotadas pelos países desenvolvidos para enfrentar a questão da democratização do ensino.

¹¹ O artigo 44 foi regulamentado pelo Decreto nº. 3.860, de 09/07/2001 (Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências). Este Decreto, por sua vez, foi revogado por um outro de número nº. 5.773, de 09/05/2006, que (dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino).

¹² A Lei nº. 11.632/2007 introduziu a expressão “desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente” a este inciso.

formação rápida para o mercado de trabalho seja alvo de inúmeras críticas por parte de estudiosos do campo da educação superior, na prática a sociedade demanda profissionais com esse tipo de formação, tanto quanto demanda graduados e doutores.

Essa é uma medida que, seguramente, ofereceu novas alternativas para a ampliação do ensino superior privado. Não por acaso porta-vozes de interesses da iniciativa privada apontam esses cursos como “uma das mais importantes e significativas inovações” da LDB de 1996 (Neiva e Collaço, 2006, p. 127).

O artigo 45¹³, por sua vez, especifica que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”. A possibilidade de existência de instituições com diferentes graus de abrangência ou especialização parece caminhar na mesma linha de abertura à inovação prevista pelos cursos seqüenciais.

Para regulamentar esse e outros artigos da LDB, o governo federal emitiu o Decreto nº. 2.306, em 19/08/1997. Tal Decreto, em seu artigo 8º, estabeleceu que, quanto à sua organização acadêmica, as Instituições de Ensino Superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I. Universidades; II. Centros universitários; III. Faculdades integradas; IV. Faculdades; V. Institutos superiores ou escolas superiores.

A novidade aqui está na criação de um novo modelo de organização acadêmica, os centros universitários. Estes são definidos como “instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido,

¹³ O artigo 45 foi regulamentado pelo Decreto nº. 2.207, de 15/04/1997 (Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências). Esse Decreto, posteriormente, veio a ser revogado por sucessivos outros, a saber: Decreto nº. 2.306, de 19/08/1997 (Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências); Decreto nº. 3.860, de 09/07/2001 (Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências); Decreto nº. 5.773, de 09/05/2006 (Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino).

comprovada pela qualificação de seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar” (Art. 12).

Os centros universitários possuem autonomia para a criação de novos cursos, sem a exigência de se constituírem como instituições de pesquisa, ao contrário do que acontece com as universidades. Dentro de uma lógica de mercado, como afirma Pinto (2004), nesse modelo reside a melhor relação custo/lucro, pelo menos no curto prazo (p. 740). De acordo com Schwartzman e Schwartzman (2002), “o setor privado já percebeu que os centros universitários são uma opção mais apropriada às suas possibilidades financeiras” (p. 22).

Os efeitos dessa alteração na legislação também não tardaram a aparecer, conforme aponta Pinto (2004). Segundo o autor, no período de 1994 a 2002 é possível observar uma progressiva redução na participação das faculdades isoladas e integradas no conjunto das matrículas do ensino superior privado, ao passo que se registra um discreto aumento da participação das universidades e uma explosão dos centros universitários.

O artigo 80¹⁴, por fim, determina que “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. A partir de então, a educação a distância, que antes somente era permitida para o ensino fundamental e médio, passou a ser facultada também ao ensino superior.

Se a flexibilização da oferta do ensino superior deu a tônica da nova LDB, a avaliação da qualidade do ensino parece ter representado a outra face dessa moeda (Durham, 2003). Outra inovação da LDB de 1996 diz respeito à introdução do processo regular de avaliação dos cursos de graduação e das próprias instituições de ensino superior, condicionando seus respectivos credenciamentos e reconhecimentos ao desempenho mensurado nesta avaliação (p. 23).

¹⁴ Regulamentado pelo Decreto n.º 5.622, de 19/12/2005 (Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional).

Simultaneamente à crescente procura por ensino superior, o que se observou durante a década de 1990 foi uma redução progressiva dos recursos destinados à manutenção das instituições federais de ensino superior. Isso acarretou, conforme indica Martins (2006), sérias dificuldades a essas instituições, refletidas “na precarização do trabalho docente e na deteriorização de suas condições de infra-estrutura de trabalho” (p. 1013).

Corbucci (2004) assim sintetiza a questão:

os dispêndios do MEC com a educação superior, em especial aqueles destinados à manutenção da rede federal, foram sistematicamente contingenciados ao longo da década de 1990. Além disso, sua composição foi bastante alterada, à medida que se ampliaram os gastos com inativos e pensionistas, e, conseqüentemente, reduziu-se a parcela destinada ao pagamento de pessoal ativo e aos investimentos em infra-estrutura. Ao se estrangular a capacidade de expansão das IFES, também se abriu caminho para o crescimento do setor privado (p. 681).

Em um contexto de aumento da demanda por acesso ao ensino superior; de criação de novas alternativas de tipos de instituições e cursos; e de redução dos investimentos públicos nesse nível de ensino, a iniciativa privada encontrou espaço privilegiado para se expandir. Os dados relativos à oferta desse nível ensino, no período, são ilustrativos nesse sentido.

Já no início dos anos 1990, é preciso que se registre, a educação superior aparece nas estatísticas oficiais com feição notadamente privada, sendo o contexto agravado ao final da década. Em termos de matrícula, a rede pública passou de 578.625 alunos, em 1990, para 832.022, em 1999. A rede privada, por sua vez, passou de 961.455 alunos para 1.537.923, no mesmo intervalo de tempo. Enquanto o crescimento do setor público no período foi de 43,8%, no setor privado foi de 60,0%. Ao final da década, a participação na oferta do setor público era de 35,1%, ao passo que do setor privado era de 64,9%.

Logo no início do século XXI é publicado o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº. 10.172, de 09/01/2001), respondendo a uma determinação da Constituição de 1988, reiterada pela LDB de 1996. O plano estabelece as diretrizes, bem como os objetivos e metas a serem observados por todos os

níveis e modalidades de ensino, ao longo dos dez anos posteriores à sua publicação.

Particularmente no que se refere à educação superior, o diagnóstico realizado pelo documento legal alude ao progressivo aumento no número de egressos do ensino médio e o previsível aumento da demanda por educação superior (Plano..., 2000, p. 84). Menciona, ainda, os baixos índices de acesso da população brasileira a esse nível de ensino, apontando para a necessidade de sua ampliação. (p. 87).

O plano contempla, desse modo, objetivos e metas diretamente relacionados a esse desafio de expandir o ensino superior no país, bem como alguns que indiretamente contribuem para tal finalidade. Dentre eles, cabe mencionar os seguintes: “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (nº. 1); estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País (nº. 3); estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada (nº. 4); diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral (nº. 10); diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino (nº. 13).

O PNE reconhece a relevância do setor privado para o atendimento da demanda crescente por ensino superior no país, “desde que garantida a qualidade”. Aponta, contudo, que “a manutenção das atividades típicas das universidades – ensino, pesquisa e extensão – que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país, não será possível sem o fortalecimento do setor público” (Plano, 2000, p. 87).

Dentre os objetivos e metas apontados, todavia, não há nenhum que acene mais fortemente no sentido de assegurar a diretriz de fortalecimento do

setor público. O único que caminhava nessa direção era o que previa “ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior”. Este, contudo, foi um dos itens vetados pelo presidente da República. O argumento utilizado para tanto foi o de que essa proposição não guardaria consonância com o texto constitucional¹⁵.

Como sublinham Pacheco e Ristoff (2004),

é relevante destacar que a expansão prevista no PNE estava originalmente associada à projeção de aumento significativo dos gastos públicos com educação, passando a atingir o mínimo de 7%. “Para tanto, os recursos deveriam ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano”. Como essa meta foi vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a ampliação expressiva das vagas pelo poder público ficou seriamente comprometida, passando a expansão a depender quase que exclusivamente da força do mercado (p. 8).

Os vetos ao PNE, de acordo com Corbucci (2004), explicitaram as incoerências entre os discursos de campanha de FHC, inclusive a exposição de motivos que integrava o PPA 1996-1999, e as medidas efetivamente adotadas por seu governo¹⁶ (p. 697).

No século XXI tem continuidade a política de expansão do ensino superior apoiada, sobretudo, na iniciativa privada. A participação do setor público nas matrículas é progressivamente reduzida de 2000 a 2006, passando de 33,0% para 25,9% nesse período.

Em 2006, o país possuía um total de 4.676.646 matrículas na graduação presencial, registrando um crescimento de 5,0% em relação ao ano anterior. As

¹⁵ De acordo com a justificativa de veto apresentada, não havia “no Plano Plurianual (PPA), nem na Lei Orçamentária, previsão de ampliação da oferta de ensino público nos níveis propostos, pelo que a disposição, em decorrência do impacto imediato por ela causado, se mostra incompatível com a Constituição, como também com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal” (Plano..., 2000, p. 190).

¹⁶ Avaliação técnica realizada do Plano Nacional de Educação, pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, afirma que: “considerando a importância do ensino superior público como referência de qualidade, para o desenvolvimento da pesquisa, da cultura, da ciência e da tecnologia e, potencialmente, para o atendimento de estudantes carentes, seria de toda conveniência a reversão do veto relativo à meta 2, que estipulava um mínimo de 40% das vagas, no setor público” (Avaliação..., 2004, p. 134).

instituições públicas tinham 1.209.304 matrículas nessa modalidade de graduação, contra 3.467.342 matrículas nas particulares. Como se vê, a rede privada, hoje responsável por cerca de 74,1% da oferta, foi novamente a principal protagonista no processo de expansão.

Observando mais detidamente os dados referentes às duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e à primeira gestão do presidente Luís Inácio da Silva (2003-2006), destaca-se o fato da média de crescimento ter sido maior no caso do primeiro. A tabela I apresenta esses dados.

TABELA I
Médias de crescimento do ensino superior nos governos FHC e Lula

	Brasil	Pública	Privada
FHC 1 (1995-1998)	6,4%	3,9%	8,0%
FHC 2 (1999-2002)	13,1%	7,0%	16,4%
FHC total (1995-2002)	9,7%	5,4%	12,2%
Lula (2003-2006)	7,7%	3,6%	9,3%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos censos dos respectivos anos.

A média de crescimento do ensino superior no país, nas duas gestões de FHC, foi de 9,7% (6,4% na primeira gestão e 13,1% na segunda). Na primeira gestão do governo Lula foi de 7,7%.

No caso do setor público, a média de crescimento nas duas gestões do governo FHC foi de 5,4% (3,9% na primeira gestão e 7,0% na segunda), enquanto na primeira gestão do governo Lula foi de 3,6%. Vê-se que essa última média de crescimento é menor mesmo se comparada às duas gestões de FHC separadamente.

Esses dados chamam a atenção pelo fato do governo Lula ter investido sistematicamente no sentido de reverter as perdas financeiras que as universidades federais tiveram ao longo do governo FHC, já comentadas anteriormente. Como informa Martins (2006), ao abordar a diminuição do financiamento das IFES ao longo da década de 1990, “somente em 2005 as instituições federais recuperaram o patamar de seu financiamento existente em 1995” (p. 1013).

É preciso considerar, todavia, que a oferta de ensino superior público não se dá apenas por meio da rede federal de ensino, de modo que as redes estaduais (em 2006 responsáveis por 40% das vagas públicas) e municipais (em 2006 responsáveis por 11% das vagas públicas) também desempenham um papel importante nessa oferta.

Além da ampliação progressiva dos recursos financeiros da rede federal já instalada, o governo Lula deflagrou um processo de ampliação dessa rede, por meio da construção e/ou consolidação de novas universidades e *campi*, conforme será detalhado mais adiante. Os efeitos de tal expansão, ainda em curso, serão materializados de modo mais explícito em médio e longo prazo.

Já no caso do setor privado, a média de crescimento nas duas gestões do governo FHC foi de 12,2% (8,0% na primeira gestão e 16,4% na segunda). Na primeira gestão do governo Lula foi de 9,3%.

Este já é um dado que causa menos surpresa, tendo em vista que o processo de autorização desenfreada de instituições e cursos vivenciado, de modo mais marcante, na segunda gestão de FHC, foi contido, em parte, logo no início do governo Lula¹⁷.

Por outro lado, é preciso registrar que o estímulo, novamente, à sobrevivência das instituições privadas não deixou de ser realizado durante a primeira gestão do governo Lula. A criação Programa Universidade para Todos (PROUNI), também detalhado adiante, sob o argumento de regulamentação das isenções fiscais e de democratização do acesso ao ensino superior, trouxe novo fôlego às instituições privadas, notadamente às particulares.

Como visto, pelos dados expostos de 1960 a 2006, as matrículas no ensino superior do Brasil vêm crescendo constantemente, sendo este

¹⁷ Uma série de medidas legais foi adotada pelo MEC em 2004, tendo em vista, conforme informações da instituição, “regular a expansão da educação superior privada com qualidade e direcionada ao desenvolvimento regional e ao interesse social”. São elas: Portaria nº 1217 - suspende por 180 dias o recebimento de credenciamento de instituições e novas autorizações de curso; Portaria nº 1263 - constitui Comitê Técnico de Coordenação para apoio a atividade regulatória de novos credenciamentos; Portaria nº 1264 - prioriza credenciamentos e autorizações segundo a análise da demanda regional; Portaria nº 2477 - regulamenta as solicitações de credenciamento simultaneamente a solicitações de autorização de vários cursos, para impedir a “reserva de vagas” incompatível com as necessidades regionais; Portaria nº 3065 - prioriza autorização de cursos superiores cujos projetos pedagógicos sejam inovadores e que contribuam significativamente para a melhoria da qualidade da educação superior. (Fonte: <http://www.mec.gov.br/reforma>. Acesso em: 04/02/2008).

crescimento em alguns momentos maior e, em outros, menor. A exceção é para os anos de 1984, 1985 e 1992, quando as matrículas apresentaram uma retração em relação aos anos imediatamente anteriores.

O maior crescimento na oferta de vagas ocorre na década de 1970, tanto para o setor público quanto, e principalmente, para o setor privado. Já o crescimento negativo mais acentuado, de um modo geral, se dá na década de 1980, perdurando nos primeiros anos da década de 1990.

Detalhados os dados de matrícula das décadas antes referidas, e a relação estabelecida entre o setor público e privado nesse intervalo de tempo, cabe fazer algumas observações relacionadas ao perfil atual do sistema de ensino superior do Brasil.

Algumas características se destacam no conjunto das demais, dentre as quais: (1) a baixa taxa de atendimento da população, ainda hoje; (2) a privatização do ensino superior; (3) a heterogeneidade do sistema; e (4) as desigualdades regionais na oferta. Para retratar tais características, que foram sendo delineadas ao longo de muitos anos, serão utilizados dados do Censo de 2006.

A primeira característica a ser ressaltada, como citado anteriormente, diz respeito a, ainda hoje, baixa taxa de atendimento da população. Os dados anteriormente expostos retrataram o processo de crescimento positivo das matrículas nesse nível de ensino ao longo do tempo, com algumas exceções nos quais o crescimento foi negativo.

Nos últimos anos, como já registrado, esse crescimento foi considerável. Ainda assim, o percentual de atendimento da população brasileira, sobretudo de jovens com idade entre 18 e 24 anos, ainda é muito baixo. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006 mostram que a taxa de escolarização bruta do país atualmente é de 20,1%¹⁸. Já a taxa de escolarização líquida é de 12,1%¹⁹.

¹⁸ A taxa de escolarização bruta permite que se compare o total da matrícula em um dado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível.

¹⁹ A taxa de escolarização líquida indica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino adequado à sua idade.

Nunes e Carvalho (2003), ao analisarem a taxa de escolarização líquida de 2002, à época de 9,8%, alertavam para o fato de que esta constituía uma das taxas de escolarização líquida mais baixas do mundo, caracterizando o Brasil como um país que possui um sistema de ensino superior de elite (p. 430).

Em sendo um sistema de ensino cujo acesso é muito restrito, seguramente as condições sócio-econômicas constituem um fator determinante para a definição de quem está ou não incluído nesse grupo. Conforme destaca Cury (2003),

O acesso ao ensino superior, desde quando se conhece o ensino superior no país, encontra barreiras sociais postas por uma formação social elitista e discriminatória que privilegia destinatários provindos dos estratos sociais abastados. Além disso, este nível da educação nacional conhece as barreiras de uma histórica secundarização do ensino fundamental recentemente enfrentada. As conseqüências dessas barreiras determinaram um ensino superior elitizado, não apoiado nem na igualdade de oportunidades e nem na equidade social, mas em privilégios de ordem sócio-econômica (p. 485).

Dados da PNAD 2006 confirmam esta afirmação. Um total de 54,3% dos estudantes do ensino superior público pertence aos 20% mais ricos da população brasileira, ao passo que apenas 1,8% pertence aos 20% mais pobres. A situação é ainda mais crítica quando observados os indicadores dos estudantes do ensino superior privado (que concentra a maior parte das matrículas no país). Nessa esfera administrativa, 64,2% dos estudantes pertencem aos 20% mais ricos da população, enquanto apenas 1% está entre os 20% mais pobres.

Associados à questão sócio-econômica, outros fatores contribuem para corroborar a idéia de que o ensino superior no país é socialmente excludente, a exemplo da composição étnico-racial dos alunos que o freqüentam.

Ainda segundo informações da PNAD 2006, dos estudantes com idade entre 18 a 24 anos, 40,1% estão no ensino superior²⁰ (35,3% no ensino médio;

²⁰ Incluídos estudantes de cursos de mestrado e doutorado.

12,7% no ensino fundamental; e 11,9% em outros níveis e modalidades²¹). Se considerados apenas os de cor ou raça branca, a proporção dos estudantes nesse nível de ensino é bem mais elevada: 56% (29,7% no ensino médio; 8,8% no ensino fundamental; e 5% no pré-vestibular). Já para os de cor ou raça preta ou parda, o percentual é consideravelmente menor: 22% (50% no ensino médio; 22,8% no ensino fundamental; e 4% no pré-vestibular).

Tais dados são preocupantes, sobretudo se levado em consideração que, de um modo geral, a participação em cursos de ensino superior está profundamente associada ao acesso a melhores empregos e a salários mais elevados (OCDE, 2006, p. 284).

A segunda característica que se sobressai, fortemente enfatizada ao longo deste texto, diz respeito à privatização do ensino superior no país. Até final da década de 1960, a participação do setor público na oferta desse nível de ensino era predominante.

A partir da década seguinte, o setor privado passou a responder pela maior parte das matrículas, e, ampliando progressivamente sua participação na oferta, hoje abriga 73,2% das matrículas.

Conforme destacado pelo relatório anual da UNESCO, de 2007, que compara estatísticas educacionais de vários países do mundo, os países com maiores percentuais de matrículas de ensino superior em instituições privadas são Holanda (100%), Botswana (100%), República da Coreia (80%), Chile (71%) e Brasil (70%)²² (Unesco, 2007, p. 51).

Essa privatização da oferta no caso brasileiro contribui para a elitização do sistema de ensino superior, na medida em que os que têm acesso a esse bem/serviço são os que por ele podem pagar. Em muitos casos, mesmo quando estudantes com menor poder aquisitivo têm acesso às instituições privadas, suas condições de permanência na instituição e de progresso nos estudos são, em geral, comprometidas (Ristoff, 2003, p. 257).

²¹ Nestes outros níveis e modalidades de ensino estão computados estudantes de cursos pré-vestibulares, supletivos e de alfabetização de adultos.

²² Dos países contemplados pelo estudo da UNESCO, apenas 28 possuíam dados disponíveis relacionados a este aspecto.

Além de restringir o acesso, de um modo geral, aos alunos com maior poder aquisitivo, essa excessiva privatização tem impacto na qualidade da formação oferecida. Como lembra Ristoff (2003), não se pode desconsiderar o fato de que, no bojo da ampliação do ensino superior privado, surgiram instituições e cursos cada vez mais distantes da idéia de universidade e de padrões mínimos de qualidade (p. 257).

Alguns indicadores de ambas as esferas administrativas (pública e privada) atestam a afirmativa. No setor público, por exemplo, 37,1% das instituições de ensino superior são universidades, enquanto no setor privado as universidades representam apenas 4,3% do total, com todas as implicações que isso comporta.

No setor público os doutores representam 41,8% do quadro docente, ao passo que no privado, apenas 12,2%. Com efeito, 63,4% do total de doutores do país pertencem às instituições públicas. De um modo mais específico, as instituições públicas federais têm a melhor relação doutor/aluno (1 para 22,8), estando com as privadas particulares a pior relação (1 para 178,9).

Outros indicadores fornecem elementos para afirmar que a qualidade das instituições públicas, no caso do ensino superior, é consideravelmente mais elevada que a das instituições particulares. Isso desde a relação aluno por título nas bibliotecas até o desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais existentes.

Este modelo de crescimento adotado pelo Brasil, fortemente sustentado na iniciativa privada, contudo, já aponta sinais de esgotamento. Isso ocorre, principalmente, devido às limitações financeiras de seus potenciais alunos.

De um lado, a relação entre candidatos inscritos nos vestibulares e vagas ofertadas pelas instituições de ensino superior, tanto no setor público quanto no setor privado, aponta a demanda por expansão do acesso a esse nível de ensino. De outro lado, o fenômeno das vagas ociosas, realidade mais patente no setor privado, torna explícitos os sinais de esgotamento do modelo de expansão adotado desde as últimas décadas do século passado.

Em 2006, a título de ilustração, inscreveram-se no vestibular 5,2 milhões candidatos, 2,4 milhões dos quais em instituições públicas e 2,9 milhões em

privadas. Foram oferecidas, nesse mesmo ano, 2,7 milhões vagas nas instituições de ensino superior, 331 mil delas nas públicas e 2,3 milhões nas privadas. Desse modo, a demanda por vagas nesse ano foi de 2,0, sendo de 7,1 no setor público enquanto de 1,2 no setor privado.

Das vagas oferecidas em 2006, 1.181.089 não foram preenchidas, 33.698 das quais no setor público e 1.147.391 no privado. O percentual de vagas não-preenchidas no país foi de 44,0%, sendo que enquanto esse percentual é de 1,8% no setor público, no setor privado ele chega a 20,2%.

Pinto (2004), analisando dados sobre o número de vagas ociosas no setor privado, comenta que este “chegou ao seu limite de capacidade de conseguir alunos”. Na análise do autor, essa situação apontará duas conseqüências, quais sejam: o “aumento da guerra por mercados, o que deve ocasionar maior concentração do setor e um crescimento nas regiões Norte e Nordeste, onde sua presença ainda é minoritária”, de um lado; e “um aumento da pressão por recursos públicos, basicamente por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)²³” (p. 747). Não por acaso neste mesmo ano veio a ser criado o PROUNI e, anos mais tarde, foi reformulado o FIES.

Estudo sobre o setor privado de ensino superior, realizado por Schwartzman e Schwartzman (2002), aponta aspectos semelhantes. De acordo com os autores, a reação das entidades privadas à capacidade ociosa hoje instalada no setor

tem sido a de acirrar a concorrência entre si, através de agressivas campanhas publicitárias, rebaixamento do valor das mensalidades, localização das unidades de ensino perto do trabalho ou da residência dos alunos, facilidades de ingresso e algumas poucas instituições tentando atrair alunos pela qualidade do ensino (p. 20).

²³ Para Pinto (2004), “longe de ser um auxílio ao estudante, o FIES é antes um subsídio ao setor privado da educação superior. Como dos atuais participantes do FIES boa parte não terá condições, quando formada, de saldar seus empréstimos com a CEF, o que o atual programa provoca é uma transferência de recursos, a fundo perdido, para o setor privado. E, o que é pior, o financiamento é feito sobre a tarifa “cheia” da instituição, sem qualquer desconto” (p.748). O autor comenta, ainda, que esse programa “tem atendido, proporcionalmente, muito mais os cursos elitizados, como medicina e odontologia, em detrimento daqueles em que predominam os alunos de menor poder aquisitivo, como pedagogia e matemática” (p. 749).

Mencionam, ainda, que as tendências esboçadas para o setor privado, tais como o não preenchimento de vagas disponíveis, os altos índices de evasão, a crescente inadimplência dos alunos e o ingresso crescente de estudantes oriundos de classes de renda mais baixas, tendem a se agravar nos próximos anos. Desse modo, concluem que o crédito educativo (FIES) constitui um mecanismo “fundamental para a sobrevivência de parte significativa do setor privado” (Schwartzman e Schwartzman, 2002, p. 24-25).

A terceira característica patente ao observar o desenho atual do ensino superior brasileiro está relacionada à sua heterogeneidade. Essa heterogeneidade é expressa em diferentes frentes.

Inicialmente, é possível destacar a existência não apenas do setor público e do setor privado, mas de diferentes tipos de setor público e privado. No âmbito da esfera pública existem as federais, estaduais e municipais. No âmbito da esfera privada, as particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. Cada uma dessas categorias administrativas possui suas especificidades – objetivos prioritários, fontes de financiamento, forma de gestão, etc.

O segmento de ensino privado, a título de ilustração, é composto por instituições “distintas em termos de propostas, vocações, marcas, produtos e serviços que possibilitam o atendimento à demanda”, tal qual especifica Sousa (2006, p. 174). Desse modo, ainda de acordo com o autor, essa esfera administrativa pode ser tomada “como um bloco apenas quando se pretende contrastá-la com a esfera pública” (p. 175).

Em seguida, cabe mencionar as diferentes formas de organização acadêmica das instituições, independente da esfera administrativa à qual estejam vinculadas. Nesse sentido, podem ser citadas as Universidades; Centros Universitários; Faculdades Integradas; Faculdades, Escolas e Institutos; e os Centros de Educação Tecnológica/Faculdades Tecnológicas. Cada uma dessas formas de organização, do mesmo modo, possui suas peculiaridades – objetivos, prerrogativas, formas de gestão, etc.

Essa heterogeneidade foi fortemente estimulada na década de 1960/1970, período no qual as faculdades lideraram o processo de expansão

da educação superior. Também a Constituição de 1988 e a LDB de 1996 contribuíram para uma maior diversificação das instituições e cursos, como visto.

A Tabela II oferece um retrato dessa situação no momento atual. Conforme é possível constatar nessa tabela, apenas 178 instituições de ensino superior são universidades (7,8%), enquanto as 2.092 restantes constituem outras organizações acadêmicas (92,2%). Enquanto a rede pública é responsável pela maior parte das universidades (51,7%), a rede privada responde pela maior parte das demais (96,6% dos centros universitários; 96,5% das faculdades integradas; 95% das faculdades, escolas e institutos; e 89,1% dos CET/FaT).

TABELA II
Número de IES, por tipo e categoria administrativa 2006

	Brasil	Pública		Privada	
	Número	Número	%	Número	%
Universidades	178	92	51,7	86	48,3
Centros Universitários	119	4	3,4	115	96,6
Faculdades Integradas	116	4	3,4	112	96,5
Faculdades, Escolas e Institutos	1.649	82	4,9	1567	95,0
CET/FaT	208	66	31,7	142	68,3
Total	2.270	248	10,9	2022	89,1

Fonte: Censo da Educação Superior 2007.

Outros elementos que retratam a heterogeneidade do ensino superior brasileiro poderiam ser destacados, a exemplo da quantidade de estudantes em cada uma das instituições. Estes mencionados, todavia, são suficientes para atestar que o interior desse sistema de ensino abriga uma grande diversidade.

A despeito dessa explícita diferenciação, permanece vigente “o discurso acentuadamente ideologizado que insiste em tratá-lo como único, quando, na verdade, ele revela, em seu interior, uma dinâmica extremamente complexa, em função da diversidade que o compõe” (Sousa, 2006, p. 142).

Castro (2003), contrapondo-se ao posicionamento de uma série de autores que apontam os aspectos negativos da heterogeneidade do sistema de

ensino superior, trata como mito a noção de generalização da universidade da pesquisa. Em sua opinião, “o ensino pós-secundário inclui muitas coisas diferentes: ensino de elite, profissional, educação geral, cursos curtos” (p. 500).

O autor destaca que é preciso reconhecer que a diversificação do sistema de ensino superior, em sua essência e suas funções, já é uma realidade. E que esse aspecto precisa estar claro no momento de formulação de políticas, regras e incentivos. Em sua opinião, “uma vez separadas as funções, fica claro que cada uma requer lógicas diferentes para o seu funcionamento e, por conseguinte, requer regras do jogo diferentes” (p. 500).

Não é possível deixar de mencionar, contudo, que, assim como a privatização, a heterogeneidade pode aportar problemas consideráveis do ponto de vista da qualidade do sistema. Para mencionar apenas um exemplo, as universidades possuem como um de seus requisitos o desenvolvimento, além das atividades de ensino, de pesquisas e projetos de extensão (Constituição de 1988 e LDB de 1996). Essas duas últimas atividades contribuem, de um lado, para uma formação mais qualificada dos estudantes, ao mesmo tempo em que cumprem um papel importante no desenvolvimento da própria sociedade. Já nos demais tipos de instituições este não é um requisito.

Essa heterogeneidade do sistema, além disso, conforme destaca Brunner (1990), aporta, ainda de acordo com o autor, “uma crescente dificuldade para impulsionar políticas unitárias de alcance sistêmico” (p.112). Se a diversificação do sistema de ensino superior, de um lado, é algo desejável, de outro lado é preciso que ela seja materializada de forma ordenada para que não venha a representar perda de qualidade da formação oferecida.

A quarta característica marcante a ser destacada, por fim, é a existência de grandes desigualdades na oferta do ensino superior entre as cinco regiões do país. Tais desigualdades vão desde o percentual de atendimento da população, até indicadores mais relacionados à qualidade da formação ofertada.

Enquanto as taxas de escolarização bruta no ensino superior das regiões Sul (26%), Sudeste (23%) e Centro-oeste (23%) estão acima da média brasileira (20,1%), as taxas das regiões Norte (13%) e Nordeste (11%) estão bem abaixo. O mesmo ocorre com as taxas de escolarização líquida nesse nível de ensino. A média brasileira (12,1%) é superada pelas regiões Sul (17,1%), Sudeste (14%) e Centro-oeste (14%), estando as regiões Norte (6,9%) e Nordeste (6,5%) aquém.

Apenas a região Sudeste concentra 48,1% das instituições de ensino superior do Brasil e cerca de 56,6% dos doutores em exercício do país. Enquanto a melhor relação doutor/aluno está nessa região (1 doutor para 61 alunos), na região Norte está a pior (1 doutor para 133,2 alunos).

O próximo tópico está centrado nas discussões relacionadas à ampliação e democratização do acesso ao ensino superior. Como será abordado em detalhes, as polêmicas em torno do assunto são amplas e parecem estar longe de serem superadas.

2.2. Ampliação e democratização do acesso à educação superior

O debate sobre ampliação e democratização do acesso à educação superior exige, a princípio, a exposição e esclarecimento dos vários matizes envolvidos na questão, tendo em vista ser este um campo no qual diferentes posições disputam hegemonia. Desse modo, a seguir são apresentados alguns conceitos e/ou posicionamentos existentes sobre o assunto.

A ampliação do acesso à educação superior pode ser compreendida conceitualmente como a criação de novas vagas nas instituições que ofertam esse nível de ensino, tanto no âmbito do setor público quanto privado.

Alguns posicionamentos encontrados defendem que as vagas devem ser fortemente ampliadas nas instituições de ensino superior, sem tomar em conta a esfera administrativa em que tal crescimento se dará. De um modo geral, a expansão, neste caso, é tida como elemento essencial à formação de

quadros que colaborem para o desenvolvimento do país, não importando, necessariamente, o espaço em que essa formação ocorrerá.

Um documento encaminhado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) ao MEC, em 2004, intitulado *Contribuição da Indústria para a Reforma da Educação Superior*, constitui um bom exemplo nesse sentido. Nele a entidade aponta como um dos grandes desafios contemporâneos “ampliar a oferta de educação superior na área tecnológica” (p. 17). Mais importante que a esfera administrativa na qual essa ampliação se dará, é a área a ser estimulada. No caso, a tecnológica, que, de um modo geral, é responsável pela formação de quadros para as indústrias.

Outros posicionamentos observados na literatura, todavia, expressam sua convicção na melhor adequação de uma ou outra esfera administrativa (pública ou privada) como vetor de crescimento do sistema de ensino superior. Assim, existem aqueles que argumentam em favor de uma ampliação de vagas sustentada nas instituições públicas, ao passo que outros nas instituições privadas.

Dentre os que defendem a expansão via setor público, alguns dos principais argumentos utilizados são: as instituições de ensino superior públicas funcionam com uma lógica de Estado, e não de mercado; oferecem um ensino de melhor qualidade e desenvolvem atividades fundamentais à formação de seus estudantes e ao desenvolvimento do país, tais como pesquisas e projetos de extensão.

É o caso, por exemplo, de Ristoff (2003), que ao analisar o cenário do ensino superior brasileiro aponta alguns princípios a serem considerados por ocasião do estabelecimento de políticas que o redirecionem. Entre eles, destaca-se a “expansão agressiva das vagas no ensino superior público, com a conseqüente e gradual desprivatização do sistema como um todo, permitindo a inclusão do enorme contingente dos excluídos”, observando-se a “manutenção e melhoria dos padrões de qualidade”, e a partir de “ampliação significativa do financiamento público” (p. 261).

Dentre os que defendem a expansão via setor privado, alguns dos argumentos apontados, entre outros, são: o governo deve priorizar a educação

básica porque os retornos são maiores; os investimentos em ensino superior são mais altos e, em geral, quem frequenta esse nível de ensino são pessoas com maior poder aquisitivo²⁴; a iniciativa privada é mais eficiente na utilização dos recursos, com um custo-aluno consideravelmente menor que o setor público²⁵.

Neste grupo, há que se destacar a participação intensa de agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial. De acordo com uma de suas publicações oficiais mais divulgadas, “existem evidências que mostram que os investimentos em educação superior têm retornos sociais menores que os investimentos em educação primária e secundária” (World Bank, 1994: p. 85. Tradução nossa).

Assim, dissemina-se uma idéia de que os “de que os níveis de ensino devem competir entre si, em face de uma escassa disponibilidade de recursos” (Castro e Corbucci, 2004: p. 151), ao mesmo tempo em que “firma-se uma posição de principalidade da educação básica em contraposição ao ensino superior, obedecendo a uma lógica de que os recursos destes deveriam passar por um *trade off* para contemplar mais fortemente a educação básica” (Smith, 2003: p. 97).

Não por acaso uma das diretrizes do Banco Mundial para a reforma do ensino superior dos países em desenvolvimento é a promoção da diferenciação das instituições que ofertam essa modalidade de ensino, incluindo o desenvolvimento das privadas (World Bank, 1994: p. VIII).

Também o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) caminha nessa direção, de acordo com análise realizada por Velloso (2000).

²⁴ A esse respeito, é interessante a observação de Pinto (2004), para quem é preciso “evitar afirmações que, de tanto repetidas, ganham foro de verdade, como a de que o rico faz escola básica particular e, depois, universidade pública, e o pobre o inverso” (p. 742).

²⁵ Velloso (1991) constata que são freqüentes as críticas ao custo das universidades públicas, apontando que este valor é excessivamente elevado, mesmo sem dados empíricos que sustentem a afirmação. Conforme explica, muitos desses críticos confundem as despesas por estudante, “de natureza puramente contábil”, com os custos por aluno, este, sim, “de natureza econômica”. Enquanto a primeira “de nada serve a quem efetivamente desejar indagar acerca da eficiência relativa de uma universidade”, a segunda, ao contrário, corresponde “ao que se pode entender por custos reais” (p. 177). Outro aspecto a ser considerado é que o ensino superior público se desenvolve, majoritariamente, em universidades, ao passo que o ensino superior privado em outros tipos de instituições. As universidades, sobretudo as federais, como sublinha Amaral (2003), desenvolvem uma série de atividades de alto custo para além do ensino propriamente dito, o que torna qualquer comparação relacionada ao custo aluno algo altamente complexa.

Ao afirmar que a maior parte das IES privadas apresentam características requeridas pela modernização, tais como a diferenciação institucional, o financiamento privado e a melhoria nas medidas padrão de eficiência, dentre outras, a organização visualizaria como cenário desejável “aquele no qual as verbas do Estado vão sendo cedendo lugar a uma combinação de financiamento privado e público” (p. 45). Por este motivo, o autor aponta que as principais agências multilaterais para o financiamento do ensino superior na América Latina oferecem propostas que vão de encontro à legítima demanda por mais acesso a esse nível de ensino e à “necessária contribuição das universidades para o desenvolvimento” da região (p. 44).

O conceito de democratização do acesso ao ensino superior é mais abrangente e complexo, sendo possível identificar a existência de, pelo menos, três visões diferenciadas sobre o assunto.

Um primeiro conceito observado na literatura associa a democratização do acesso à educação superior à simples ampliação de vagas. Se mais pessoas tiverem acesso, haverá democratização.

Neste sentido pode ser mencionado, por exemplo, o estudo de Pacheco e Ristoff (2004), sobre a democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. Os autores tratam da pressão por mais vagas nesse nível de ensino, da relevância dessa ampliação para o país, do esgotamento da capacidade de crescimento da iniciativa privada por si mesma e do necessário fortalecimento do setor público para viabilizar essa expansão/democratização. Em todo o texto, a ampliação é tomada como sinônimo de democratização, sem que outros elementos sejam considerados no debate.

Um segundo conceito, por sua vez, considera que a democratização do acesso à educação superior não se reduz a uma simples expansão da oferta de vagas. Essa democratização requer que camadas sociais não-privilegiadas possam ingressar na universidade. Se os menos ricos ingressam mais na universidade, então se pode falar em democratização.

Um terceiro conceito, ainda, parte da consideração anterior, mas vai além. Considera, tal como antes, que a democratização do acesso à educação superior não é uma mera ampliação das vagas. Parte do princípio de que a

democratização requer que camadas sociais mais pobres tenham acesso à universidade, mas aponta um critério adicional. Esse novo critério diz que a democratização não se refere apenas a níveis sociais, devendo também ter em conta a raça (branco, negro, etc.). O acesso à universidade se democratiza quando aumenta o acesso das camadas não-privilegiadas e também quando crescem as chances de ingresso de negros.

Neste sentido, é possível destacar uma passagem do relatório “Políticas Sociais: acompanhamento e análise”, publicado regularmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

para que haja a efetiva democratização do acesso à educação superior, há de se tratar da questão racial, sobretudo no que se refere à ampliação da presença de afrodescendentes nesse nível do ensino. Ainda que a menor incidência de grupo étnico na educação superior esteja associada à condição econômica, verifica-se que existem diferenças de acesso entre brancos e negros pertencentes à mesma faixa de renda, o que sugere a existência de algum tipo de discriminação, para além da condição econômica. Nesse sentido, a perspectiva seria a intensificação das políticas de cotas ou equivalentes para a rede pública como forma de incentivar e permitir aos alunos desta rede uma maior mobilidade social e, por outro lado, talvez propiciar uma revalorização da escola pública (Políticas..., 2007, p. 192).

Essas divergências acerca do que vem a ser democratização do acesso à educação superior e dos meios mais adequados para obtê-la pode ser apresentada, ainda, em outros termos. As posições em torno da questão parecem estar polarizadas basicamente em dois grupos. De um lado, há os que defendem que a democratização do acesso ao ensino superior se dá pela garantia do acesso aos níveis anteriores de ensino, no caso, à educação básica, e pela melhoria de sua qualidade. De outro, estão os que reconhecem que este é um elemento fundamental, mas acreditam que associados a estes outros mecanismos devem ser adotados.

Como exemplo de argumento utilizado pelos que se situam no primeiro grupo, pode ser apontado o de Goldemberg e Durham (2006), para quem o vestibular é um instrumento que avalia o mérito dos estudantes, não discriminando em função da origem social, raça ou etnia. Para os autores, “uma política afirmativa correta deve oferecer aos alunos das escolas públicas,

especialmente negros e pobres, oportunidades de superarem as falhas de sua formação anterior” (p. 1).

Os que se situam no segundo defendem, em geral, a adoção de políticas afirmativas, tendo em vista incluir aqueles cujo acesso vem sendo histórica e sistematicamente negado, seja em função de sua situação econômica, seja devido à articulação que esta estabelece com outros elementos como raça e/ou etnia. Para os que apóiam essas iniciativas, conforme esclarece Moehlecke (2002), não deveria haver uma oposição entre políticas de ação afirmativa e políticas universalistas/sociais mais amplas “mas, sim, uma combinação entre elas” (p. 213).

As políticas afirmativas podem ser definidas, de um modo sucinto, como “um conjunto de ações e orientações do governo para proteger minorias e grupos que tenham sido discriminados no passado” (Silvério, 2003). Ou, ainda, como

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate da discriminação de raça, gênero, etc., bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado (Gomes, 2001, *apud* Domingues, 2005, p. 166).

Existem diversos tipos de políticas afirmativas, sendo as cotas um dos casos mais extremos. Conforme caracteriza Domingues (2005), as cotas consistem na “reserva de um percentual determinado de vagas para um grupo específico da população (negros, mulheres, gays, entre outros), principalmente no acesso à universidade, ao mercado de trabalho e à representação política” (p. 166).

No Brasil, algumas universidades públicas já introduziram políticas de cotas para ingresso em seus cursos de ensino superior²⁶. Algumas possuem

²⁶ A seguir são relacionadas as universidades públicas que possuem sistema de reserva de vagas, por tipo de reserva. Reserva de vagas sociais e étnico-raciais (escola pública, negros e indígenas): Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Estadual da Bahia (UNEB); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS); Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Universidade de Brasília (UNB); Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG); Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES); Universidade Estadual do Norte

cotas sociais (para alunos de escolas públicas) e étnico-raciais (para negros e descendentes de indígenas), ao passo que outras possuem apenas um desses tipos de cotas. Também no âmbito de instituições privadas de ensino superior políticas de cotas já estão vigentes, viabilizadas, particularmente, por meio do PROUNI.

Ao mesmo tempo em que há movimentos e autores que argumentam em favor da necessidade de medidas do tipo para corrigir desigualdades históricas (Belloni, 2003; Galdino e Pereira, 2004; Pinto, 2004; Queiroz, 2004; Domingues, 2005; Santos, 2005; Velloso, 2007), outros alertam para os riscos do sistema de cotas e até questionam sua legalidade (Sowell, 2004; Fry e Maggie, 2004; Ferreira Filho, Barroso e Souza, 2006; Durham, 2005a).

As polêmicas em torno da matéria são grandes, tendo em vista estarem relacionadas a uma das tensões mais fortes da educação superior na atualidade: a contradição entre elitização e massificação, ou, em outras palavras, entre excelência e democracia, tal como visto por Oliveira e Catani (2006):

Excelência vinculando-se à produção de conhecimentos e ensino de alta qualidade, numa perspectiva de impulso ao desenvolvimento econômico, político e social, sendo portanto, estruturalmente seletiva e elitista. Democracia vinculando-se à perspectiva de ascensão social dos grupos emergentes que pressionam o sistema a ampliar vagas de modo a acomodá-los em seu interior (p. 4).

Esta seara também é marcada por diferentes compreensões. De um lado, estão os que defendem o mérito acadêmico como fundamental e preponderante nos processos seletivos para ingresso ao ensino superior,

Fluminense (UENF); Universidade Estadual de Goiás (UEG); Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal do Pará (UFPA) - para 2008; Centro Universitário da Zona Oeste (UEZO/RJ); Fundação Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC); Universidade Federal do ABC (UFABC); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS); Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC); Centro Federal de Educação Tecnológico da Bahia (CEFET/BA). Reserva de vagas sociais e étnico-raciais (alunos de escola pública e indígenas): Universidade Estadual do Amazonas (UEA). Reserva de vagas étnico-raciais (indígenas): Universidade Federal do Tocantins (UFT). Reserva de vagas sociais (escola pública): Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS/DF); Universidade de Pernambuco (UPE); Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS); Universidade Federal do Piauí (UFPI); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) (SEPIR, 2007, p. 201-202).

partindo do princípio de que os cursos superiores demandam uma formação específica prévia para garantirem seu elevado padrão de qualidade.

De outro, situam-se os que, tendo ciência de que o mérito, tal como tomado nos exames seletivos, está profundamente associado às condições econômicas das pessoas, acreditam que adotá-lo como único critério de seleção seria dar continuidade às desigualdades reinantes na sociedade.

Com efeito, é preciso garantir um mínimo de requisitos para que o perfil dos ingressantes nas instituições de ensino superior não seja responsável por uma queda na qualidade do desempenho de suas atividades.

Ademais, é preciso ter clareza – por menos agradável que possa soar – de que a universidade não é um espaço destinado a todos. Nem a sociedade precisa de uma população de diplomados, nem todas as pessoas possuem o interesse e talento necessários à formação em nível superior. Outros itinerários de formação precisam ser considerados e disponibilizados, a exemplo da educação profissional e tecnológica.

Não é possível desconsiderar, todavia, que a idéia de mérito, associada à de sorte, vem sendo utilizada em vários contextos para justificar as desigualdades existentes, dentre as quais se destacam aquelas relacionadas ao acesso a bens e oportunidades diversas na sociedade.

Barrozo (2004) faz uma distinção entre o mérito instrumental e o mérito pessoal. Enquanto o primeiro está relacionado à posse de determinados conhecimentos e habilidades para o desempenho de certas tarefas, ou seja, à capacitação específica, o segundo refere-se a um conjunto de virtudes pessoais, medidas através do desempenho das pessoas em relação às oportunidades que tiveram e aos desafios que encontraram ao longo da vida. De acordo com o autor, o primeiro modelo é o que vem sendo utilizado para explicar e justificar a distribuição das oportunidades educacionais no Brasil²⁷.

²⁷ Moehlecke (2004) defende que é preciso que as instituições educacionais incorporem uma redefinição do que vem sendo compreendido por mérito. Em seu entendimento, este deveria ser medido pela “capacidade que os estudantes têm de, em condições adversas, superarem as dificuldades encontradas por meio do esforço realizado, mesmo que os resultados ainda não sejam os mesmos que os daqueles estudantes que se encontravam em situações bem mais favoráveis. O mérito concebido com medida justa do empenho de cada um” (p. 774).

Para Silva (2001), as condições sócio-econômicas estão profundamente associadas ao ingresso no ensino superior, sobretudo nas carreiras e universidades mais conceituadas. No seu entendimento, “o que esta situação revela não é a substituição do mérito pela condição sócio-econômica, mas sim que aqueles que dispõem de meios estão mais aptos a cumprir os requisitos de mérito” (p. 297). Na mesma linha argumentativa está Pinto (2004), para quem “não estão ingressando nas universidades os “mais capazes”, como define a Constituição, mas os mais bem treinados” (p. 753).

Dessa forma, o princípio do mérito “representa uma condição necessária, mas não suficiente, para atender aos objetivos de uma verdadeira democratização” (Bernheim, 1979 *apud* Santos Filho, 1986, p. 21). Prender-se ao argumento em defesa do mérito no processo seletivo de acesso ao ensino sem antes considerar as questões relativas às desigualdades sociais anteriores a este momento pode contribuir para a reprodução dessas disparidades.

Promover a democratização do acesso ao ensino superior implica garantir que aqueles que possuem interesse e capacidade possam ingressar nesse nível de ensino, independente de sua condição sócio-econômica. Este, para além de um imperativo de justiça social, como destaca Santos Filho (1986), representa um alto investimento social.

Em síntese, enquanto a idéia de ampliação do acesso à educação superior está relacionada, basicamente, à criação de novas vagas – no setor público, privado ou em ambos; a noção de democratização pode limitar-se a isso ou ir além, contemplando exigências relacionadas ao público que terá acesso às novas vagas criadas – aquele que inclui camadas sociais menos favorecidas ou grupos raciais até então com ingresso limitado na universidade.

2.3. Projeto de reforma da educação superior no governo Lula

Esta seção aborda alguns aspectos do processo de formulação do projeto de reforma da educação superior brasileira, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Foram três os ministros indicados para o Ministério da Educação (MEC) neste período: Cristovam Buarque (jan./2003 a jan./2004), Tarso Genro (jan./2004 a jul./2005) e Fernando Haddad (jul./2005 – atual).

Se entre a primeira e segunda gestão do MEC é possível registrar uma ruptura entre as prioridades e linhas de ação do Ministério²⁸, entre a segunda e a terceira a característica mais marcante é a continuidade da política educacional, explicada em parte pelo fato do atual ministro ter participado de sua construção como secretário-executivo de Tarso Genro.

Durham (2005b), ao sublinhar que o governo anterior tinha condições extremamente favoráveis para introduzir a discussão e implementar uma reforma na educação superior do país e não o fez, destaca que é necessário reconhecer que o atual governo aceitou o desafio. De fato, este tema sempre esteve em pauta na agenda do governo, de forma menos sistemática no início, porém ocupando um espaço cada vez maior com o passar do tempo.

Em 2003, durante a gestão de Cristovam Buarque, o MEC participou da organização de três grandes eventos, cujo objetivo central foi repensar a universidade²⁹. Na percepção de Trindade (2004), “durante o primeiro ano do governo a questão foi tratada em seminários nacionais e internacionais sem que houvesse um compromisso com um cronograma de ações voltadas para a sua implementação” (p. 833).

Algumas medidas concretas no sentido de definir os rumos da ação, contudo, foram tomadas ainda em 2003. Neste ano, o governo federal instituiu

²⁸ Um forte indicador dessa mudança nas prioridades e linhas de ação do MEC é a reformulação dos programas e ações da educação no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, ocorrida em meados de 2004. Elaborado em 2003, este PPA deveria ter vigência de 2004 a 2007, com os ajustes anuais necessários. As alterações realizadas pelo MEC durante o período de revisão de 2004, contudo, praticamente representaram a elaboração de um outro PPA, ao invés de uma reformulação do existente. Para maiores informações, conferir Leis nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004 (Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007) e nº. 11.044, de 24 de dezembro de 2004 (Altera a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007).

²⁹ Os eventos foram: “Seminário Universidade: por que e como reformar?”, em agosto; “Seminário Internacional Educação, Ciência e Tecnologia como estratégias de desenvolvimento”, em setembro; e “Seminário Internacional Universidade XXI”, em novembro.

um Grupo de Trabalho Interministerial, para “analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES” (Decreto de 20/10/2003, Art. 1º). O Grupo produziu o documento “Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira”, que não chegou a ser divulgado oficialmente.

Meses depois, constituiu um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de formular propostas para a organização e regulação de um sistema nacional da educação superior, com prazo de noventa dias para apresentação de relatório conclusivo com os resultados de seus trabalhos (Portaria nº. 3.620, de 4/12/2003 e Portaria nº. 3.858, de 17/12/2003).

Este grupo de trabalho, composto por 15 pessoas, 7 das quais dirigentes do MEC e 8 de diferentes entidades, revela um pouco da heterogeneidade presente no campo da educação superior. Essa diversidade mostra que, de fato, as políticas públicas, em geral, e as políticas públicas para a educação superior, em particular, constituem “um processo de negociação constante entre atores públicos e privados, que trocam recursos e informações com o objetivo de influir no resultado político” (Bonafont, 2004, p. X).

Com a mudança ministerial ocorrida no início de 2004, a condução dos rumos que viriam a ser seguidos pela reforma foi alterada. Logo que assumiu a Pasta da Educação, Tarso Genro suspendeu por sessenta dias os trabalhos deste GT (Portaria nº. 351, de 29/01/2004) e, em seguida, instituiu o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (Portaria nº. 410, de 12/02/2004) e o Grupo de Apoio e Assessoramento Técnico ao Grupo Executivo antes referido (Portaria nº. 127, de 11/03/2004).

Ambos os Grupos, diferentemente do GT anterior, foram compostos majoritariamente por gestores e técnicos do MEC e de suas autarquias (CAPES e INEP). A única exceção entre os 19 integrantes de tais grupos, com efeito, foi a presidente da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições de Ensino Superior – ANDIFES. É explícito que o novo grupo designado para coordenar e sistematizar a proposta de reforma tem um caráter muito mais institucional. Tal medida pode ter sido tomada levando-se em consideração que, de uma forma geral, é mais fácil pactuar dentro de um grupo restrito, com

participantes que, estando em uma mesma instituição, tendem a compartilhar orientações e pontos de vista mais próximos.

O Grupo Executivo ficou encarregado, dentre outras tarefas, de traçar as diretrizes concretas para a reforma do ensino superior e elaborar os instrumentos normativos necessários para implementar as mudanças propostas (Art. 1º). Conforme a portaria que o constituiu, o coordenador do Grupo Executivo poderia convidar representantes de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas para participar de suas reuniões e dos eventos que promovesse (Art. 4º). Ao GT antes composto foi designado o papel de colaborar com o Grupo Executivo, mediante apresentação permanente dos resultados de seus trabalhos (Art. 8º).

Desse modo, continuou vigente a orientação de elaborar uma proposta de reforma que contasse com a participação dos vários atores interessados no assunto. O que mudou foi a estratégia adotada para tanto.

Além de possuir um grande número de atores envolvidos, a educação superior envolve também uma ampla gama de dimensões que a estruturam. Em junho de 2004, ainda durante a gestão de Tarso Genro, foram apresentadas as principais diretrizes da reforma que viria a ser proposta pelo MEC, estruturadas nos seguintes eixos: Missão da Universidade; Autonomia e Financiamento; Acesso e Permanência; Estrutura e Gestão; Conteúdo e Programas; e, Avaliação (Reforma..., 2004). Dois meses depois, em agosto, foi publicado um novo documento intitulado “Reforma da educação superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior”.

Em dezembro de 2004 foi divulgada a versão preliminar do Anteprojeto da Lei da Educação Superior, que deu continuidade a uma série de discussões que vinham acontecendo em todo o país. O MEC definiu um prazo para que as pessoas, entidades e instituições envolvidas no processo de construção da reforma discutissem o texto e encaminhassem suas propostas de alteração.

A segunda versão do documento foi publicada em junho de 2005. O texto, desta feita mais enxuto (o número de artigos passou de 100 para 72), teria incorporado parte das contribuições encaminhadas e foi novamente

disponibilizado para receber críticas e sugestões. Deste processo de discussão, conforme consta na exposição de motivos do documento, participaram “cerca de duas centenas de instituições, das comunidades acadêmicas e científicas, de entidades empresarias e de trabalhadores, e de movimentos sociais urbanos e do campo”.

As críticas e sugestões às duas primeiras versões do Anteprojeto foram encaminhadas ao MEC por diferentes canais, a exemplo de ofícios endereçados ao ministro da Educação; e-mails encaminhados ao endereço disponibilizado para este fim (reformauniversitaria@mec.gov.br); e artigos, matérias e entrevistas publicadas em livros, jornais e revistas diversos.

Espaços privilegiados para discussão e socialização das propostas parecem ter sido, ainda, os encontros realizados pelo MEC em vários momentos³⁰ e os encontros organizados por entidades diversas da sociedade civil dos quais o MEC participou, bem como as reuniões do Grupo Executivo encarregado de sistematizar tais propostas. A maior parte das sugestões consideradas no momento de sistematização das propostas no texto do anteprojeto parecem ter sido veiculadas, com efeito, nesses fóruns de debate.

A divulgação da terceira versão do Anteprojeto, em julho de 2005, marcou a transferência do cargo de ministro de Tarso Genro para Fernando Haddad. A partir de então, iniciou-se um longo processo de discussão sobre a reforma dentro do próprio governo federal.

A sociedade continuou a debater e a se posicionar contra e a favor de muitos pontos do texto do Anteprojeto. Um dos palcos das maiores polêmicas parece ter sido o próprio executivo. A reforma proposta contemplava uma série de alterações que envolviam outros ministérios e obter consenso para finalizar o texto e encaminhar à presidência da República não parece ter sido uma atividade trivial³¹.

³⁰ Nesse sentido podem ser destacados os colóquios, as oitivas e outras reuniões realizadas no país.

³¹ Um exemplo que pode ilustrar as dificuldades encontradas no âmbito do governo federal para finalizar a versão a ser encaminhada como Projeto de Lei ao Congresso Nacional diz respeito ao financiamento dos hospitais universitários. Grande parte do orçamento do MEC para a educação superior é destinada ao pagamento de pessoal e muito desse recurso é para pagamento de profissionais da saúde que trabalham em hospitais universitários, muitos deles não ligados ao ensino. O MEC pretendia transferir essa incumbência para o Ministério da

Finalmente, em junho de 2006, o presidente da República apresentou o Projeto de Lei que propõe a reforma ao Congresso Nacional (PL nº. 402692/2006), para ser discutido e votado. O documento não foi encaminhado ao Congresso em regime de urgência, segundo o ministro da Educação, porque o governo entendeu que os parlamentares precisam de tempo para discutir e analisar a proposta do executivo (Brasil, MEC, 08/06/2006). Logo em seguida, representantes de reitores (Gazeta do Povo, 19/06/2006) e de estudantes (Folha Dirigida, 12/06/2006), dentre outros, vieram a público protestar.

Conforme destaca Vieira (2005),

Debater um tema tão complexo em *tempos de democracia*, por certo, impõe um ritmo que tem seu curso definido pelos diferentes atores em cena. Tanto os protagonistas antes mencionados (CRUB e ANDES), como outros segmentos atuantes no campo dos interesses ligados à educação superior se movimentaram no sentido de fazer valer suas demandas. Ao promover colóquios, “oitivas” e outros eventos sobre a reforma, o Ministério da Educação (MEC) esbarrou em reações diversas (p. 8).

Há quem desqualifique o debate promovido pelo MEC e afirme que o que se fez

foi transformar uma sugestão de reforma universitária elaborada por técnicos, e assim cheia de boas intenções mas talvez distanciada da realidade vivida pela população brasileira, em um monstro que procura conciliar interesses díspares, sem maior preocupação com a eficácia do ensino (Jornal do Commercio, 21/06/2006).

O fato é que a reforma da educação superior constitui um tema importante, polêmico e que envolve diferentes interesses. Não seria de esperar, portanto, que fossem muitos os consensos em torno do texto produzido.

Um dos principais pontos destacados pelo MEC diz respeito ao processo de construção do documento de reforma. Na Exposição de Motivos ao

Saúde (MS), tendo em vista que os serviços ofertados pelos hospitais universitários estão em sua alçada de competência.

Anteprojeto de Lei da Educação Superior, apresentada em conjunto com a terceira versão do Anteprojeto, o MEC informa que

A estratégia de discussão adotada baseou-se na concepção de que tão importante quanto os resultados finais era o processo amplo e democrático de discussão da proposta de reforma. Considerando em seu conjunto, o Ministério da Educação participou, entre janeiro de 2004 e julho de 2005, de cerca de quatrocentos eventos (seminários, colóquios, mesas redondas, painéis e outros) debatendo o tema da Reforma da Educação Superior (§ 113).

Fazendo referência a outros momentos da história da educação superior brasileira, cuja tônica das reformas esteve relacionada aos governos autoritários vigentes no país (é o caso das duas principais reformas desse nível de ensino, a de 1931 e a de 1968), o documento ressalta, ainda, que pela primeira vez foi deflagrado um debate tão amplo para a elaboração de um Anteprojeto de reforma (§ 114).

Este é um fato inédito na história republicana brasileira. Pela primeira vez um Anteprojeto de Lei de Reforma da Educação Superior resulta de tão amplo debate, respeitoso da pluralidade de opiniões, que se traduziu no aperfeiçoamento do conteúdo de suas diferentes versões (§ 114).

É preciso atentar, todavia, para o fato de que o documento encaminhado pelo executivo ao legislativo não foi a última versão resultante dos debates entre o governo e a sociedade civil, ou seja, a terceira versão do Anteprojeto de Lei da reforma. O Projeto de Lei difere da terceira versão do Anteprojeto de Lei em vários aspectos, apresentando tanto inclusões quanto exclusões consideráveis de temas³².

Da mesma maneira, é preciso sublinhar que, mesmo antes do encaminhamento do Projeto de Lei ao Congresso Nacional, a implementação da reforma da educação superior no país foi iniciada. São, como caracterizadas por Vieira (2005), as “pequenas reformas” do MEC que tomaram corpo ao

³² Para um maior detalhamento dos itens que foram incluídos e excluídos no referido Projeto de Lei, conferir Cêa (2006, p. 43-79). Neste trabalho, mais adiante, serão explicitadas as alterações relacionadas à temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior.

longo do governo Lula, mas que possuem profundo impacto na reorganização do sistema desse nível de ensino.

Algumas dessas medidas, apesar de não constituírem objeto de análise específica desta dissertação, estão relacionadas direta ou indiretamente ao tema da ampliação e democratização do acesso ao ensino superior. Desse modo, serão caracterizadas, ainda que de forma breve, no próximo tópico.

2.4. Políticas para ampliação e democratização do acesso ao ensino superior no governo Lula

Como mencionado no tópico anterior, várias medidas foram adotadas ao longo do governo Lula, antes, durante e após as discussões em torno da elaboração do projeto de reforma da educação superior brasileira. Esta seção apresenta de modo sucinto algumas delas, particularmente aquelas relacionadas diretamente à temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior, a saber: o encaminhamento do Projeto de Lei nº. 3.627/2004, que institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior; a expansão da rede federal de ensino superior; a ampliação do atendimento via educação superior a distância; a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI); e, mais recentemente, a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)³³.

Ainda em 2003, o governo constituiu um grupo de trabalho interministerial, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racional (SEPIR) e pelo MEC, composto por representantes de outros oito órgãos do governo federal. Das atividades deste grupo resultou a

³³ Outras medidas relacionadas à temática aqui discutida foram adotadas, tais como a criação dos seguintes programas: UNIAFRO – Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior; Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; PROLIND – Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (<http://portal.mec.gov.br/sesu/>. Acesso em: 23/01/2008). Estas, todavia, não serão detalhadas como as demais, por possuírem um impacto mais restrito no conjunto do sistema de ensino superior.

proposta que o poder executivo encaminhou ao legislativo, a saber: o Projeto de Lei nº. 3.627/2004, que institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. Este PL foi apensado ao PL 73/1999, estando até hoje (março de 2007) em tramitação na Câmara dos Deputados.

Por mais que o projeto até o presente momento não tenha sido aprovado, tem sua relevância política por colocar a questão das ações afirmativas na ordem do dia. Os debates sobre o assunto ampliaram-se consideravelmente na sociedade, emergindo de diversos espaços, tanto favoráveis quanto contrários à medida. Merece destaque a relação de três audiências públicas na Câmara dos Deputados, em 2004, tratando especificamente do sistema de cotas em instituições de ensino superior público³⁴. A primeira, poucos dias antes da apresentação, pelo Poder Executivo, do PL de cotas, e as outras meses depois (Acesso..., 2004).

Uma das iniciativas de maior visibilidade do governo Lula, no campo da educação superior, diz respeito à expansão da rede federal de ensino superior³⁵. Ao todo, foram ou estão sendo criadas 15 universidades entre 2003 e 2007, assim distribuídas no período: implantação de 2 Universidades estabelecidas em 2000 e 2002³⁶; implantação de 10 Universidades criadas entre 2004 e 2007³⁷; e 3 novas universidades em processo de criação³⁸. Concomitantemente, foram implantados e consolidados 64 *campi*

³⁴ A primeira audiência pública ocorreu em 13/05/2004, a segunda em 15/06/2004 e a terceira em 09/12/2004.

³⁵ Todas as informações desta parte do texto relacionadas à expansão da rede física das IFES foram retiradas de uma apresentação realizada: (1) no Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração – FORPLAD, pela Diretora de Políticas de Educação Superior da Secretaria de Educação Superior do MEC, Maria Ieda Costa Diniz (Teresina-PI, em 09/11/2007); (2) na reunião da Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, pelo Secretário de Educação Superior do MEC, Ronaldo Mota (Teresina-PI, em 12/11/2007).

³⁶ Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF; Universidade Federal do Tocantins – UFT.

³⁷ Universidade Federal do ABC; Universidade Federal da Grande Dourados; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Pampa; Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri – UFVJM; Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM; Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL; Universidade Federal Tecnológica do Paraná – UTFPR; Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – FUCSPA.

³⁸ Projetos de Lei encaminhados ao Congresso Nacional, para criação das seguintes universidades: Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA; Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA; Universidade Federal da Fronteira Sul – FFS.

universitários: 10 dos quais na região Norte³⁹, 19 na região Nordeste⁴⁰, 3 na região Sul⁴¹, 23 na região Sudeste⁴² e 10 na região Centro-Oeste⁴³.

De acordo com as projeções do MEC, esse processo de expansão da rede física das instituições federais de ensino superior será responsável pela criação de cerca de 35 mil novas vagas anuais entre 2003 e 2010. Para fazer face a esse processo de expansão da rede federal, está prevista a contratação de aproximadamente 10,2 mil novos docentes⁴⁴ e 5,4 mil novos técnicos administrativos⁴⁵. Neste processo de expansão, os investimentos foram da ordem de R\$ 1,6 bilhão⁴⁶.

A ampliação do número de vagas também se deu pela via da educação superior a distância. Essa modalidade de ensino está em visível processo de expansão e possui um forte potencial de crescimento, por apresentar amplas e diversificadas possibilidades de formação e qualificação profissional⁴⁷.

É considerável o crescimento do número de instituições de ensino superior que passaram a oferecer graduação nessa modalidade. Em 2000, eram apenas 7. Em 2006, já somam 77 instituições. Apenas entre 2003 e 2006, período correspondente ao primeiro mandato do governo Lula, esse número mais que dobrou.

³⁹ Amazonas (Coari; Benjamim Constant; Humaitá; Parintins; Itacoatiara); Pará (Marabá; Castanhal; Bragança; Santarém); Acre (Cruzeiro do Sul).

⁴⁰ Maranhão (Imperatriz; Chapadinha); Piauí (Parnaíba; Picos; Bom Jesus); Alagoas (Arapiraca); Ceará (Cariri; Sobral; Quixadá); Pernambuco (Serra Talhada; Garanhuns; V. Sto. Antão; Caruaru); Bahia (V. Conquista; Barreiras); Paraíba (Cuité; Pombal; Litoral Norte); Sergipe (Itabaiana).

⁴¹ Rio Grande do Sul (Frederico Westphalen e Palmeira das Missões); Paraná (Litoral).

⁴² Rio de Janeiro (Volta Redonda; Nova Iguaçu; Nova Frigurgo; Três Rios; Rio das Ostras); São Paulo (Sorocaba; Diadema; Guarulhos; Santos; Osasco; São B. do Campo; São J. dos Campos); Minas Gerais (Teófilo Otoni; Ituiutaba; Rio Paranaíba; João Molevade; Divinópolis; Paraopeba; Sete Lagoas; Itabira; Varginha); Espírito Santo (São Mateus; Alegre).

⁴³ Mato Grosso (Rondonópolis; Barra do Garça; Sinop); Goiás (Catalão; Jataí); Distrito Federal (Planaltina; Ceilândia; Gama); Mato Grosso do Sul (Chapadão do Sul; Nova Andradina).

⁴⁴ Foram alocados 5.179 docentes entre 2005 e 2007, estando pactuado entre o MEC e as universidades a alocação de 5.014 novos docentes entre 2008 e 2010.

⁴⁵ Foram alocados 3.338 técnicos administrativos entre 2005 e 2007, estando pactuado entre o MEC e as universidades 2.021 novos técnicos administrativos entre 2008 e 2010.

⁴⁶ Foram alocados R\$ 674,8 milhões entre 2005 e 2007, estando pactuado entre o MEC e as universidades R\$ 913,4 milhões a mais entre 2008 e 2010.

⁴⁷ Conforme será tratado mais adiante, a LDB permitiu a oferta de educação superior também na modalidade a distância. Esta, contudo, somente pode ser "oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União". Além disso, a União ficou encarregada de regulamentar tanto a realização de exames como o registro dos diplomas obtidos em cursos de educação a distância (Art. 80, § 1 e 2). Um importante suposto controle de qualidade.

Em 2000 eram apenas 10 cursos de ensino superior na modalidade de ensino a distância no país. Crescendo de modo acelerado, em 2006 já eram 349 cursos. Apenas entre 2003 e 2006, o aumento foi de mais de 571%.

Com relação ao número de matrículas, a ampliação também foi notável. De 1,7 mil matrículas em 2000, o país passou a 207,2 mil matrículas em 2006. Essa quantidade de matrículas na graduação a distância equivale, hoje, a cerca de 4% das matrículas da graduação presencial. Entre 2003 e 2006, o aumento de matrículas foi de mais de 315%.

Entre 2000 e 2006, o crescimento foi vultoso, sendo, para o caso dos cursos, da ordem de 3.390% e, para o caso das matrículas, de 12.219%.

O Ministério da Educação criou, em 2005, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), em parceria com o Fórum das Estatais pela Educação. A UAB é um programa que busca constituir um sistema nacional de educação superior a distância, por meio da integração de instituições públicas que ofertam esse nível de ensino (Fonte: <http://www.uab.mec.gov.br>. Acesso em: 07/01/2008).

As previsões de atendimento, no âmbito da UAB, para os próximos anos são ambiciosas. Está previsto, de acordo com informações disponíveis no sítio do MEC, um crescimento da ordem de 370% no âmbito do programa em 2008, em relação a 2007, que vai sendo reduzido ao longo dos demais anos (100% em 2009; 48% em 2010; 27% em 2011; 10% em 2012; 4% em 2013; 2% em 2014; 1% em 2015; e 1% em 2016).

A expansão do ensino superior pela via da iniciativa privada também foi induzida de modo explícito pelo governo, por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI). Criado pela Medida Provisória nº. 213, de 10/09/2004, e instituído pela Lei nº. 11.096, de 13/01/2005, o programa destina-se à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (de 50% ou 25%) a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Como explica Mancebo, com base na lei que criou o PROUNI, existem dois mecanismos propostos para as IES privadas que aderirem ao programa. O primeiro é para as IES filantrópicas, que já dispõe de isenção de impostos

federais. Estas “terão que transformar 20% de suas matrículas em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica em vagas para o PROUNI”. Tais instituições, de acordo com o determinado pela Constituição de 1988, já gozavam de isenção de impostos, devendo aplicar anualmente um mínimo de 20% de sua receita bruta em bolsas de estudo e assistência social de programas extracurriculares. O PROUNI, na verdade, contribuiu para regulamentar essa concessão de bolsas. O segundo é para as IES privadas com fins lucrativos, que hoje recolhem todos os impostos devidos à União. Estas devem “oferecer uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados” nas respectivas instituições (p. 8). Como contrapartida da adesão ao programa, tais instituições ficam isentas de quatro impostos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social.

Este programa foi objeto de fortes críticas por parte de diversos atores das IES públicas, conforme apontam diversos artigos publicados sobre o assunto (Mancebo, 2004; Catani, Hey e Gilioli, 2006; Carvalho, 2006; dentre outros). Como sintetiza Corbucci (2004),

a principal crítica dirigida a essa iniciativa governamental é a de que os recursos que deixarão de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser aplicados na ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas. Portanto, para alguns críticos da proposta, o Estado estaria comprando vagas já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa. 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 (p. 649-650).

Com efeito, o então ministro da educação, Tarso Genro, afirmou compreender o PROUNI como uma “expropriação de vagas mediante uma indenização”, em sua opinião baixa, se comparada ao “custo social que tem a ausência dessas vagas”. Conforme explica, os recursos não arrecadados com o PROUNI são pequenos, devendo-se levar em consideração, ainda, “que não

são retirados das dotações orçamentárias da universidade, são recursos que iriam para o Tesouro Nacional” (Ministro..., 2004, p. 10).

Contraopondo-se a esse argumento, Mancebo (2004) aponta que o programa pode não implicar uma redução dos recursos estatais para a educação superior pública, mas não deixa de constituir uma “realocação de verbas, aquelas até então auferidas da iniciativa privada com a cobrança fiscal e que deixarão de sê-lo para a compra das vagas”. Na opinião da autora, “deve-se insistir no aspecto privatizante do PROUNI, porque delega responsabilidades públicas para entidades privadas e, mesmo que os alunos não paguem mensalidades, contribui para o aumento da oferta privada nesse campo” (p. 12).

Mesmo com todas as polêmicas em torno de sua criação, desde 2005, quando entrou em vigência, até hoje, o PROUNI disponibilizou cerca de 415 mil bolsas ao público-alvo do programa, 268 mil das quais integrais e 147 mil parciais.

A mais recente das “reformas” implementadas pelo MEC no campo da educação superior, relacionadas à ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino, é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

O REUNI foi instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, no bojo das ações do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação – PDE⁴⁸. A finalidade do REUNI, segundo consta no artigo 1 do referido decreto, é a de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

A adesão ao REUNI por parte das universidades federais é voluntária e se dá por meio da elaboração e apresentação ao MEC de um plano de reestruturação, a ser aprovado pelo órgão superior da instituição proponente.

No REUNI, as universidades podem pleitear recursos adicionais em valores correspondentes a até 20% de seu orçamento global, comprometendo-

⁴⁸ O Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado pelo Presidente da República em 24 de abril de 2007 e contempla uma série de ações voltadas para os diferentes níveis e modalidades de ensino.

se, como contrapartida, com o alcance das metas do Programa, a saber: “elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano” (Art. 1, § 1). A estratégia e etapas para o alcance de tais objetivos devem estar previstos no plano de reestruturação (Art. 4).

Muito embora as metas do Programa estejam relacionadas à elevação da taxa média de conclusão nos cursos presenciais de graduação e da relação entre número de alunos por professores, o REUNI tem diretrizes que envolvem outras dimensões da vida acadêmica a serem observadas, quais sejam: redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, particularmente no período noturno; ampliação da mobilidade estudantil; revisão da estrutura acadêmica; diversificação das modalidades de graduação; ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (Art. 2).

As propostas encaminhadas pelas universidades, em sendo aprovadas pelo MEC, dão origem a instrumentos que fixam os valores a serem repassados às instituições, condicionados ao cumprimento das metas estabelecidas. Apesar da adesão a esse programa ser voluntária, em um cenário de escassez de recursos qualquer adicional representa algo importante para as instituições. Tanto é verdade que, como referido, meses após o lançamento do programa, todas as IFES aderiram⁴⁹.

A idéia de mobilidade estudantil, uma das vertentes mais fortes perseguidas pelo Processo de Bolonha na Europa e um dos pontos nevrálgicos das reformas em curso em vários países do mundo, está presente nas diretrizes do REUNI. Desse modo, não seria despropositado afirmar que a reforma da educação superior brasileira, no que se refere às IFES, muito mais que no Projeto de Lei encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional,

⁴⁹ Conforme matéria divulgada pelo MEC, dia 21/12/2007, todas as 53 instituições federais de educação superior aderiram ao PROUNI até o dia 20 de dezembro, meses após a chamada pública realizada pelo MEC.

encontra abrigo neste programa recentemente inaugurado pelo MEC, ora em implantação em muitas das universidades federais do país.

Ainda não existem muitas análises realizadas sobre o REUNI, sobretudo por ser este um programa ainda muito recente. Cunha (2007), todavia, comenta que “ainda que o REUNI tenha recebido críticas variadas, principalmente por não levar em conta as peculiaridades das universidades federais, ele pode vir a impulsionar o crescimento do alunado desse segmento do ensino superior”. Na opinião do autor, “o REUNI está para o segmento federal do setor público, assim como o PROUNI está para o setor privado” (p. 821).

Um aspecto que precisa ser registrado é que nem a expansão da rede física das instituições federais, nem a expansão de vagas públicas via educação a distância requeriam a implementação de uma reforma no ensino superior. Dependiam, como ainda dependem, exclusivamente de uma decisão política do governo federal nesse sentido. Essa constitui, muito mais, uma escolha de como alocar os recursos da União destinados à educação, particularmente à educação superior.

O encaminhamento do PL 3.627/2007, o PROUNI e o REUNI possuem uma feição diferente. O primeiro ainda tramita no Congresso Nacional, enquanto os dois últimos já estão regulamentados por legislação específica.

3. OBJETIVOS

Nesta seção apresentam-se os objetivos gerais do estudo, seus objetivos específicos e algumas questões de interesse que os ilustram.

3.1. Objetivos gerais

Esta pesquisa possui três objetivos gerais. O primeiro deles está relacionado ao processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior brasileira durante o primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). O segundo e o terceiro, por sua vez, são referentes à temática da ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino nas diferentes versões desse projeto. Tais objetivos podem ser explicitados nos seguintes termos:

- (A) Compreender aspectos da dinâmica de elaboração do projeto de reforma da educação superior brasileira, a partir da percepção de entrevistados selecionados.
- (B) Compreender aspectos das proposições sobre ampliação e democratização do acesso à educação superior durante a elaboração do projeto de reforma desse nível de ensino, a partir da percepção de entrevistados selecionados.
- (C) Compreender as alterações realizadas no projeto de reforma da educação superior brasileira ao longo dos debates sobre a reforma, no que concerne à temática da ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino, a partir da análise das sucessivas versões do referido projeto.

3.2. Objetivos específicos e questões ilustrativas

Os objetivos específicos do estudo e suas respectivas questões ilustrativas são:

- (A1) Explicitar qual foi a dinâmica de trabalho dos diferentes grupos designados pelo MEC para sistematizar o projeto de reforma da educação superior, a partir da percepção de entrevistados selecionados.
 - Qual foi a dinâmica de trabalho adotada pelos grupos designados pelo MEC, em diferentes momentos, para sistematizar o projeto de reforma?
 - Como esses grupos se relacionaram com atores da sociedade civil interessados na matéria?
- (B1) Identificar as principais propostas das entidades que participaram da discussão da reforma da educação superior, no que se refere à ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino, a partir da percepção de entrevistados selecionados.
 - Quais entidades da sociedade civil destacaram-se na proposição de sugestões relacionadas ao assunto?
 - Quais as principais propostas apresentadas por entidades da sociedade civil relacionadas ao assunto?
 - Quais são as principais convergências e divergências entre as propostas apresentadas pelas entidades?
- (C1) Identificar e analisar as principais alterações realizadas com relação à ampliação e democratização do acesso ao ensino superior da primeira para a segunda e desta para a terceira versão do Anteprojeto de Lei, bem como desta última para o Projeto de Lei.
 - Quais as alterações efetuadas nos projetos de reforma ao longo do debate, no que diz respeito ao tema?

4. METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida se insere em um paradigma qualitativo de ciência, tendo como base a constatação de que todo conhecimento é socialmente construído (Santos, 2005, p. 9). Desse modo, não apenas reconhece como oferece lugar de destaque ao desenvolvimento das idéias, consideradas elementos fundamentais em todo processo de produção do saber (Rey, 2005, p. 4).

Para atender aos seus propósitos, a investigação fez uso de duas fontes: 1) entrevistas com atores que participaram, em diferentes momentos e com papéis diferenciados, do processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior; e 2) diferentes versões do projeto de reforma da educação superior, divulgadas ao longo dos debates para formulação de sua versão definitiva.

As atividades desenvolvidas foram organizadas em duas etapas, parcialmente superpostas no tempo, mas que para fins de exposição podem ser caracterizadas em separado.

4.1. Entrevistas

Do processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior, como mencionado anteriormente, participaram vários atores, tanto do governo como da sociedade civil. No intuito de melhor compreender como se deu a elaboração das três versões do anteprojeto de lei, bem como para esclarecer alguns aspectos relacionados ao debate sobre a ampliação e democratização do acesso à educação superior, foram realizadas entrevistas com diversos atores envolvidos na elaboração dos projetos de reforma.

As entrevistas desenvolvidas foram do tipo pautada ou semi-estruturada, partindo-se de roteiros previamente estruturados, mas deixando ampla margem de liberdade para que o entrevistado se posicionasse com relação a outros aspectos relacionados ao tema (Matos e Vieira, 2001, p. 63; Gil, 1999, p. 120).

Como diálogos intencionais nos quais o condutor busca obter informações de outras pessoas, as entrevistas oferecem subsídios para que se possa desenvolver idéias “sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1994, p. 134). No caso desta pesquisa, buscou-se especificamente captar a percepção de diferentes atores sobre o processo de elaboração do projeto de reforma e sobre questões relacionadas à discussão sobre ampliação e democratização do acesso ao ensino superior.

Para tanto, foi utilizando um roteiro de entrevista com questões adaptadas a todos os tipos de entrevistados. O referido roteiro foi dividido em dois blocos de questões – o primeiro relacionado ao processo de elaboração do projeto de reforma e o segundo relacionado à temática da ampliação e democratização do acesso – sendo que o conjunto dessas questões foi apresentado de modo seletivo aos entrevistados, conforme sua participação nesse processo⁵⁰.

Parte dos entrevistados foi composta por integrantes de um grupo de trabalho designado para atuar na elaboração de uma proposta de reforma ainda na gestão do então ministro Cristovam Buarque (G1 - Grupo de Trabalho indicado para formular propostas para a organização e regulação de um sistema nacional da educação superior).

O Quadro I apresenta os integrantes deste GT, composto por dirigentes e funcionários do MEC e de entidades e associações da sociedade civil ligadas à educação superior.

Este grupo, conforme referido anteriormente, teve um período de vigência curto e reuniu-se poucas vezes, tendo em vista que alguns meses após sua constituição houve uma mudança de ministros no MEC. Entrevistar os membros deste grupo foi importante porque com ele iniciaram-se as primeiras discussões do governo Lula em torno do tema da reforma.

Outra parte dos entrevistados foi composta por integrantes do grupo nomeado pelo ministro Tarso Genro (sucessor de Cristovam Buarque) para formular o projeto de reforma da educação superior (G2 - Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior).

⁵⁰ Conferir roteiro de entrevista no Anexo II.

QUADRO I
Integrantes de Grupo de Trabalho criado pelo MEC e suas respectivas funções - 2003

Integrantes	Função
Carlos Roberto Antunes dos Santos	Secretário de Educação Superior – SESU/MEC
José Geraldo de Souza Júnior	Diretor do Departamento de Política do Ensino Superior da SESU/MEC
Mario Portugal Pederneiras	Diretor do Departamento de Supervisão do Ensino Superior da SESU/MEC
Wrana Maria Panizzi	Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições de Ensino Superior – ANDIFES
Heitor Pinto Filho	Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares – ANUP
José Walter da Fonseca	Presidente da Associação Brasileira de Reitores de Universidades Estaduais e Municipais – ABRUEM
Naira Amaral	Presidente da Associação Nacional das Faculdades Isoladas – ANAFI
Aldo Vannucchi	Presidente da Associação Brasileira de Reitores de Universidades Comunitárias – ABRUC
Roberto Armando Ramos de Aguiar	Assessor Especial do Ministro da Educação - MEC
Magno de Aguiar Maranhão	Presidente da Associação Nacional dos Centros Universitários – ANACEU
Paulo Alcântara Gomes	Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB
Luis Edmundo Vargas de Aguiar	Presidente do Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CONCEFET
Antonio Ibáñez Ruiz	Secretário de Educação Média e Tecnológica – SEMTEC/MEC
João Carlos Teatini de S. Clímaco	Secretário de Educação a Distância – SEED/MEC

Fonte: Portarias MEC nº. 3.620 e 3.858, de 2003.

O Quadro II relaciona os integrantes desse segundo grupo, bem como de outro grupo criado para apoiá-lo (G3 - Grupo de Apoio e Assessoramento ao Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior).

Entrevistar integrantes do segundo grupo antes referido foi fundamental tendo em vista que ele, oficialmente, foi o responsável pela condução dos debates em torno da questão da reforma do ensino superior, bem como pela sistematização do projeto de reforma resultante, segundo discurso do MEC, de tais debates. Durante o período de vigência desse grupo foram elaboradas as três versões do Anteprojeto de Lei da reforma e do Projeto de Lei que o sucedeu.

QUADRO II
Integrantes dos Grupos criados pelo MEC e suas respectivas funções - 2004

Grupos	Integrantes	Função
Grupo Executivo	Fernando Haddad	Secretário Executivo SE/MEC
	Jairo Jorge da Silva	Secretário Executivo Adjunto
	Maria Eunice de Andrade	Assessora Especial GM/MEC
	Benício Schmidt	Coordenador Geral de Cooperação Internacional CAPES
	Ricardo Henriques	Secretário SECAD/MEC
	Nelson Maculan Filho	Secretário SESU/MEC
	Ronaldo Mota	Secretário SEED/MEC
	Jorge Almeida Guimarães	Presidente da CAPES
	Antônio Ibañez Ruiz	Secretário SETEC/MEC
Grupo de Apoio e Assessoramento Técnico	Wrana Panizzi	Presidente ANDIFES
	Cristiano Zenaide Paiva	Assessor SESU/MEC
	Godofredo de Oliveira Neto	Assessor SESU/MEC
	Alayde Avelar Freire Sant'Anna	Coordenadora Geral de Políticas Estratégicas SESU/MEC
	Emmanuel Appel	Assessor SESU/MEC
	José Ronald Pinto	Assistente Técnico SESU/MEC
	Ricardo Correa Coelho	Assessor SE/MEC
	Geraldo José Almeida	Assessor CAPES
Andréa de Faria Barros Andrade	Coordenadora de Avaliação de Cursos Tecnólogos SETEC/MEC	
Sandra Fátima Amaral da Cunha	Coordenadora do Cadastro das Instituições Federais de Ensino Superior INEP	

Fonte: Portarias MEC nº. 410 e 127, de 2004.

Quando da definição dos atores a serem entrevistados, chegou-se a cogitar da possibilidade de também entrevistar os integrantes do grupo de apoio e assessoramento ao grupo antes referido. Durante os primeiros diálogos com integrantes desse grupo, contudo, foi possível constatar que o mesmo teve uma participação secundária no processo, desempenhando mais um papel de apoio administrativo que propriamente de assessoramento.

Além de atores pertencentes aos grupos antes mencionados, foram entrevistados dirigentes de associações de instituições de ensino superior (IES) participantes do debate e, além destes, alguns profissionais que prestaram colaboração eventual e individual para o projeto de reforma.

Em síntese, são três os tipos de entrevistados: dirigentes do MEC (uns integrantes da equipe do ministro Cristovam Buarque e outros da equipe do ministro Tarso Genro); colaboradores do MEC (todos durante a gestão do

ministro Tarso Genro); dirigentes de associação de IES (tanto da época do ministro Cristovam Buarque quanto do ministro Tarso Genro).

Ao todo, foram realizadas quinze entrevistas, seis com dirigentes do MEC e nove com pessoas externas ao MEC (dirigentes de IES ou colaboradores do MEC), distribuídas conforme exposto no quadro III.

QUADRO III
Síntese das entrevistas realizadas por tipo de entrevistado

	MEC		Externo MEC		Total	
	Número de integrantes	Número de entrevistados	Número de integrantes	Número de entrevistados	Número de integrantes	Número de entrevistados
Grupo 1 (G1)	7	3	8	4	15	7
Grupo 2 (G2)	9	3	1	1	10	4
Associação de IES (E)	-	-	-	5	-	5
Colaborador (C)	-	-	-	4	-	4

Fonte: Elaboração própria.

- Grupo 1 – este grupo, como mencionado, foi composto por quinze integrantes, sete dos quais dirigentes do MEC e 8 dirigentes de associação de IES. Ao todo, foram entrevistados sete integrantes do grupo, três dos quais dirigentes do MEC e quatro dirigentes de associação de IES.
- Grupo 2 – este grupo, como mencionado, foi composto por dez integrantes, nove dos quais dirigentes do MEC e um dirigente de associação de IES. Ao todo, foram entrevistados quatro integrantes do grupo, três dos quais dirigentes do MEC e um dirigente de associação de IES.
- Associação de IES – cinco entrevistados.
- Colaboradores MEC – quatro entrevistados.

É preciso ressaltar que duas pessoas fizeram parte tanto do grupo 1 quanto do grupo 2, uma das quais entrevistada. Do mesmo modo, quatro dos dirigentes de associações de IES entrevistados fizeram parte do grupo 1, tendo um deles feito parte também do grupo 2.

No conjunto dos entrevistados mencionados acima foram contemplados tanto dirigentes de associações de IES públicas quanto privadas (particulares e comunitárias). Do mesmo modo, estiveram representados dirigentes de associações de IES com diferentes tipos organizativos (universidades; centros universitários; centros federais de educação tecnológica).

Assim como ocorre com grande parte das pesquisas, também esta teve alguns elementos que representaram desafios a sua execução. As principais dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento deste trabalho, como previsto desde a fase de planejamento da pesquisa, estiveram relacionadas à realização das entrevistas, tanto com atores do MEC como com atores externos ao MEC. Muitos dos entrevistáveis não residiam em Brasília durante o período de realização desta pesquisa e os que residiam, de um modo geral, tinham uma agenda profissional com muitos compromissos.

4.2. Análise documental

Um dos objetivos deste trabalho foi identificar as alterações realizadas nas diferentes versões do projeto de reforma ao longo dos debates, no que diz respeito à temática da ampliação e democratização do acesso ao ensino superior.

Para tanto, foram consideradas as seguintes versões do documento:

- Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior - versão preliminar. Estabelece normas gerais para a educação superior, regula o Sistema Federal da Educação Superior e dá outras providências. 06/12/2004.
- Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior – segunda versão. Estabelece normas gerais para a educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino e dá outras providências. 01/06/2005.
- Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior - terceira versão. Estabelece normas gerais para a educação superior no país, regula a

educação superior no sistema federal de ensino, altera a Lei nº. 5.540 de 28 de novembro de 1968; a Lei nº. 8.958, de 20 de dezembro de 1994; a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997; a Lei nº. 9.532, de 10 de dezembro de 1997; a Lei nº. 9.870, de 23 de novembro de 1999; o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001; a Lei nº. 10.480, de 2 de julho de 2002; a Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. 29/07/2005.

- Projeto de Lei nº. 402692/2006. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. 10/04/2006.

A análise documental, para alguns autores, em muito se assemelha à pesquisa bibliográfica, diferenciando-se desta basicamente pela natureza das fontes que as caracterizam (Gil, 1999, p. 66). Pádua (1997) define este tipo de pesquisa como sendo aquele desenvolvido a partir de documentos considerados cientificamente autênticos (não-fraudados), sejam eles contemporâneos ou históricos (p. 63).

Os documentos são apontados por Lüdke e André (1986) como uma poderosa e “natural” fonte de informação. As autoras afirmam que estes “não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (p. 39).

As fontes originárias dos próprios formuladores das iniciativas governamentais constituem subsídio bastante utilizado em estudos descritivos e analíticos no campo da educação e “os estudos elaborados a partir destas fontes oferecem contribuições valiosas para a compreensão das políticas educacionais empreendidas nos diferentes períodos históricos” (Matos e Vieira, 2001).

5. RESULTADOS DA ANÁLISE

Conforme explicitado no tópico dos objetivos, este estudo buscou esclarecer aspectos, por um lado, do processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior brasileira, e, por outro, das discussões relacionadas à ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino. Para tanto, contou com duas fontes de informações.

A primeira fonte foram entrevistas realizadas com três grupos de atores, a saber: dirigentes do MEC; colaboradores eventuais do MEC; e dirigentes de associação de IES do campo da educação superior, todos participantes dos debates sobre a reforma. Tais entrevistas, como indicado na metodologia, foram conduzidas a partir de roteiros previamente estruturados, com dois blocos de questões. O primeiro bloco foi composto por perguntas sobre o processo e, o segundo, sobre a temática em foco.

A segunda fonte de informação foram as diferentes versões do projeto de reforma da educação superior divulgadas pelo MEC, quais sejam: três anteprojetos de lei e um projeto de lei.

A seguir são apresentados os resultados da análise tanto das entrevistas quanto dos projetos referidos. Na primeira seção são apresentados os resultados da análise das entrevistas no que se refere ao processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior. Na segunda seção são apresentados os resultados da análise das entrevistas no que se refere à questão da ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino. Na terceira seção, por fim, são apresentados os resultados da análise das diferentes versões do projeto de reforma, no que tange especificamente à temática citada.

5.1. Análise das entrevistas quanto ao processo de elaboração do projeto de reforma

Esta seção, dividida em quatro subseções, apresenta o resultado da análise das entrevistas no que diz respeito a aspectos do processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior.

Na primeira subseção são discutidas as entrevistas realizadas com integrantes do primeiro grupo designado para trabalhar com a reforma, composto por dirigentes do MEC e de associação de IES representativas de segmentos do campo da educação superior. Essas entrevistas contribuem para esclarecer, a partir das percepções dos entrevistados, exclusivamente aspectos relacionados à dinâmica inicial dos debates sobre a reforma no governo Lula. Na segunda subseção é discutida, em breves linhas, a transição entre os grupos de trabalho na perspectiva dos entrevistados.

Na terceira subseção são discutidas as entrevistas com integrantes do segundo grupo constituído para trabalhar com a reforma, composto majoritariamente por dirigentes do MEC, e com outros atores envolvidos nessa discussão, a saber: colaboradores do MEC e dirigentes de associações de IES. São apresentadas as percepções desses entrevistados especificamente no que diz respeito a aspectos do processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior. Na quarta subseção, por fim, são discutidas as percepções dos entrevistados sobre o que, neste trabalho, está sendo chamada de “a reforma antes da reforma”.

5.1.1. Primeiro grupo de trabalho da reforma da educação superior

A análise das entrevistas com membros do primeiro grupo de trabalho começa com as motivações que teriam levado o MEC a nomear uma equipe para discutir um projeto de reforma para a educação superior brasileira. Segue-se uma discussão sobre a dinâmica de trabalho prevista e a realizada pelo

grupo na condução de seus trabalhos, incluindo comentários sobre como foi construída a temática abordada por esse primeiro GT.

O processo de debate sobre a reforma do ensino superior brasileiro, como referenciado anteriormente, teve seus primeiros movimentos ainda em 2003, durante a gestão do ministro Cristovam Buarque. Na época, foi criado um grupo de trabalho com a finalidade de formular propostas para a organização e regulação de um sistema nacional de educação superior.

A criação desse grupo de trabalho parece ter sido motivada por diferentes preocupações do governo. Uma delas, como informa um entrevistado dirigente do MEC, se dava em função do modelo de organização da educação no Brasil:

A grande preocupação que estava por trás disso (...), como existe um sistema único de saúde, como existe e agora tende a [se] fazer um sistema único de previdência, [era] a idéia do Cristovam [de] criar um sistema único de educação. E esse sistema único de educação levaria a um outro tipo de organização no Brasil (Entrevistado G1_3).

Conforme entendia o entrevistado, o ministro sentia falta de instrumentos normativos que permitissem ao MEC “orientar uma política nacional de educação”. Por conta disso, o ministério tencionava trabalhar no sentido de construir um sistema único de educação no país, proposta essa não detalhada pelo entrevistado.

Outra preocupação do governo, como mencionado por outro entrevistado também dirigente do MEC, estava relacionada ao papel das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) junto à sociedade:

quando a gente chegou no governo em 2003, uma série de questões se colocavam para o MEC, em função das preocupações de tornar as... [IFES] instituições que realmente atendessem a realidade da sociedade brasileira. (...) apesar de muitas (...) terem uma trajetória muito afinada com suas regiões, com os seus Estados (...) a universidade viveu nesses anos de forma muito encastelada. E essa preocupação fez com que o professor Cristovam criasse esse grupo (Entrevistado G1_1).

Nesse depoimento aparece a idéia de um suposto encastelamento das IFES, como uma motivação central nas palavras do entrevistado. Uma de suas dimensões, conforme ele indicava, seria a dissociação entre o trabalho de parte dessas instituições e as demandas das regiões e dos Estados nos quais se inseriam. Na sua percepção, muitas instituições já possuiriam sintonia com tais demandas, mas esta não seria a realidade de todas. Além disso, argumentava que muitas não teriam uma atuação estruturada “a partir de determinadas indicações dos arranjos produtivos locais”. A não consideração do contexto e da economia local no desenvolvimento de suas atividades, desse modo, seria uma das facetas do mencionado encastelamento.

Por conta desses motivos, dentre outros, foi constituído o referido grupo de trabalho. Como entende um entrevistado, este um dirigente de associação de IES, na composição do grupo foi observada a representatividade de diversas entidades e associações de IES do campo da educação superior. Em suas palavras:

o ministro Cristovam constituiu uma comissão que fosse representativa das diferentes instituições de ensino superior: (...) a universidade federal (...), as estatais, (...) as particulares, (...) as comunitárias (Entrevistado G1/E_2).

Menciona também a participação de “representante das faculdades isoladas, dos centros universitários, (...) dos CEFET”, bem como de dirigentes do MEC. Outro entrevistado, desta feita dirigente do MEC, manifesta sua opinião no sentido desta ter sido uma comissão composta por “pessoas muito qualificadas no conhecimento em relação à universidade, ao ensino superior” (Entrevistado G1_1).

A dinâmica de trabalho prevista para o grupo foi esclarecida por um entrevistado dirigente do MEC; em seus termos, a idéia era a de promover um debate, “em um primeiro momento, entre o grupo mais orgânico do MEC” e, em seguida, deste com representantes da sociedade civil organizada interessados na matéria (Entrevistado G1_1).

Na gestão do ministro Cristovam, segundo aponta o mesmo entrevistado, havia também a intenção de realizar uma série de audiências públicas no país, com grandes discussões abertas sobre a reforma:

a intenção era de que ele abrisse uma série de audiências públicas para fazer grandes discussões mais abertas, mas o grupo acabou meio que não dando conta de tocar essa trajetória (Entrevistado G1_1).

A dinâmica de trabalho do grupo, tal como assinalado pelo entrevistado em outra fala, foi comprometida pela pequena duração da gestão do ministro Cristovam. De acordo com outros entrevistados pertencentes a este grupo, foram realizadas poucas reuniões para debate do assunto proposto, principalmente por conta do curto período de permanência do referido ministro na Pasta da Educação.

Percepções diferenciadas sobre as reuniões havidas para tratar do assunto são encontradas entre os entrevistados. Há quem aponte que os encontros iniciais foram bastante esvaziados, muito embora não especifique o porquê da afirmação, e quem mencione justamente o oposto, que aconteceram reuniões com muitas pessoas, apesar de questionar a utilidade de tais encontros. Os dois depoimentos seguintes ilustram o assunto. A primeira passagem informa que as reuniões iniciais contaram com a presença de poucos participantes.

acho que nós tivemos dois encontros inicialmente, muito esvaziados (Entrevistado G1/E_2).

A segunda, por sua vez, informa que também foram realizadas reuniões com um público maior. Este último entrevistado faz, ainda, a ressalva de que grandes reuniões, de um modo geral, não seriam muito produtivas em termos práticos.

Aconteceram algumas reuniões, algumas reuniões grandes, você sabe que reuniões grandes não têm uma função muito grande na área de operacionalidade (Entrevistado G1_3).

Sobre fatos do passado, ainda que recente, as pessoas registram os aspectos que, da sua perspectiva, foram possíveis apreender. E dos muitos registros que fazem, destacam em suas falas aqueles que mais lhes tocaram ou os que mais lhes convêm (Nogueira, 2003). O entrevistado que falou em grandes reuniões, muito embora questione sua relevância, era integrante do

governo, à época. Já o entrevistado que optou por mencionar os encontros iniciais, em sua opinião esvaziados, era dirigente de uma das entidades envolvidas no debate. Na posição ocupada por cada um desses atores pode estar uma provável explicação para observações tão diversas em suas falas.

Este primeiro grupo, segundo um entrevistado dirigente do MEC, “teve um papel fundamental de recolher idéias e tentar sistematizar essas idéias” (Entrevistado G1_3). Dois outros entrevistados, ambos dirigentes de associação de IES, esclarecem que o grupo trabalhou no levantamento de quais eram os problemas a serem enfrentados e quais eram as expectativas do grupo, bem como na definição de alguns marcos sob os quais deveriam ser realizadas as discussões sobre a reforma:

as reuniões foram [sobre] assuntos preliminares, no sentido de ver, fazer um levantamento, quais eram os problemas, quais as expectativas (Entrevistado G1/E_2).

aquele grupo (...) trabalhou mais na perspectiva da criação de alguns marcos sobre os quais nós deveríamos traçar a nossa discussão (Entrevistado G1/E_3).

Cada um dos participantes da discussão, como aponta um entrevistado dirigente do MEC, integrava o grupo “a partir de sua inserção no âmbito do ministério ou da entidade que representava” (Entrevistado G1_2). O MEC, segundo o que ele informa, buscou referências para o debate tanto internamente quanto externamente.

Internamente, o MEC teria partido das diretrizes apresentadas pelo próprio ministro, de um lado, e das alterações promovidas nas ações do MEC voltadas para o ensino superior, de outro.

o ministro tinha algumas diretrizes que ele havia estabelecido no seu programa e depois elas foram formuladas no alinhamento estratégico, que foi o ajustamento entre os indicadores do PPA recebidos da gestão anterior e a formulação do novo PPA, então nós passamos por um trabalho de alinhamento estratégico. E a Universidade XXI foi o Programa síntese desse alinhamento (Entrevistado G1_2).

O Programa Universidade do Século XXI, mencionado no depoimento anterior, estava inserido no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007, tendo sido

elaborado em 2003, na gestão do ministro Cristovam Buarque. Esse programa, de acordo com o entrevistado, já continha ações que compunham parte da “proposta de reforma da universidade” do governo.

Externamente, o MEC teria incorporado contribuições coletadas em seminários que promoveu, tanto de âmbito nacional quanto internacional:

[foi realizado um seminário] nacional – por que reformar? – que resultou em um livro, todo o material está ali, ele balizou, ali você tem, por exemplo, um recorte dos grandes planos que devem situar uma reforma. E o outro foi o seminário internacional Universidade XXI (...). E este foi realmente um evento de grandes proporções, de grandes participações, não só de brasileiros como de estrangeiros, e pelos temas que foram estabelecidos foram acumuladas inúmeras referências, estratégicas, sugestões que devessem balizar uma reforma do ensino superior e da universidade (Entrevistado G1_2).

Os dois seminários mencionados, desse modo, aparentemente ofereceram um norte à definição dos temas que deveriam ser considerados no debate sobre a reforma.

Já as entidades traziam para o debate suas demandas, algumas das quais eram comuns às instituições públicas e privadas, enquanto outras eram específicas de umas ou de outras. Se considerada a heterogeneidade dos modelos de gestão das instituições de ensino superior do país, como já abordado (Sousa, 2006; Ximenes, 2003, dentre outros), é possível ter noção das muitas demandas emergentes em uma discussão como esta.

Uma das dificuldades encontradas para dar início à discussão de um projeto de reforma, conforme apontado pelo entrevistado antes referido, diz respeito justamente à conciliação entre as questões mais pragmáticas, relacionadas ao dia-a-dia das instituições de ensino superior, e a reflexão mais filosófica, de longo prazo, necessária a um debate dessa natureza.

De acordo com o entrevistado, alguns temas, inicialmente, mobilizavam mais a atenção dos envolvidos na discussão do projeto de reforma. Dentre eles, destaca a questão da autonomia universitária e do financiamento do ensino superior.

o problema da autonomia e o problema do financiamento passavam a focalizar as atenções, enquanto (...) uma reforma pressupõe um amplo aspecto de fundamentos que vão desde uma concepção atualizada de universidade, até uma visão problemática da própria educação (Entrevistado G1_2).

O entrevistado menciona, ainda, que as questões relacionadas à gestão cotidiana das universidades – tais como o mecanismo de emendas ao orçamento e o problema dos hospitais universitários – “atropelavam” a pauta de discussão das questões de “fundo” postas na ocasião em que se propunha o debate sobre uma reforma da educação superior. Em sua opinião, estas “eram questões importantes, mas não estruturais”.

Entretanto galvanizavam porque, muitas vezes, nas reuniões, ao invés de se discutir filosofia, grandes desenhos, o que puxava o debate era a oportunidade de estarem ali reitores e diretores do MEC que podiam resolver problemas pragmáticos (Entrevistado G1_2).

Uma observação que precisa ser registrada é que algumas questões mencionadas pelo entrevistado, como as emendas ao orçamento ou mesmo a gestão dos hospitais universitários, não fazem parte das chamadas questões de fundo de um debate sobre a reforma da educação superior, como ele bem aponta. A discussão sobre a autonomia e o financiamento das universidades, contudo, fazem.

5.1.2. Transição entre grupos de trabalho da reforma da educação superior

Esta subseção comenta, de modo sucinto, a percepção dos entrevistados sobre a transição entre os trabalhos do primeiro e segundo grupos constituídos pelo MEC para discutir a reforma da educação superior, correspondente à substituição do ministro Cristovam Buarque pelo ministro Tarso Genro.

Logo que assumiu a pasta da educação, o novo ministro suspendeu os trabalhos do primeiro GT da reforma e criou o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior. No documento que criou tal grupo, foi expresso que o

grupo anteriormente constituído deveria colaborar com o novo, por meio da apresentação permanente dos resultados de seus trabalhos.

Na prática, alguns entrevistados disseram que houve ruptura total das discussões que vinham sendo realizadas, enquanto outros entenderam que a ruptura se deu apenas em parte, como mostram, respectivamente, os depoimentos de um dirigente do MEC e de um dirigente de associação de IES:

teve um corte [no trabalho]. Aliás, é típico do Brasil. No Brasil o pessoal trabalha com segurança, educação, saúde como se fosse política de governo e não política de Estado. Mudou o ministro, mesmo dentro do mesmo governo, ou mudou o governo, começa tudo de novo (Entrevistado G1_3).

parte desse trabalho (...) pôde ser aproveitado (...) porque, quando houve uma segunda chamada para a constituição de um segundo grupo, (...) levei ao grupo (...) o que nós havíamos mais ou menos delineado naquela primeira discussão. Fundamentalmente os sete itens sob os quais deveriam discutir todo o projeto da reforma, e o próprio mecanismo de *democratização* do processo de discussão (Entrevistado G1/E_3. Grifo nosso).

Essas duas passagens foram selecionadas por ilustrar as percepções de grande parte dos entrevistados sobre o que se passou com a transição entre os grupos de trabalho. Os entrevistados que, à época, integravam a equipe de dirigentes do MEC, geralmente apontaram a ruptura das atividades que vinham sendo desenvolvidas pelo GT com a substituição de ministros. Isso é compreensível se levado em consideração que muitos dirigentes deixaram os cargos que ocupavam no ministério na mesma ocasião. Como comenta um dos entrevistados, também dessa equipe:

muitas pessoas desse grupo saíram com o professor Cristovam (...) mesmo quem ficou, (...) as demandas do Ministério passaram a ser outras (Entrevistado G1_1).

Já entre os entrevistados dirigentes de associação de IES, é mais presente a percepção de que houve, em parte, continuidade no trabalho, seja em relação aos conteúdos que vinham sendo discutidos, seja em relação à metodologia adotada para discutir tais questões. Uma provável explicação para tanto está relacionada à permanência desses entrevistados nos debates sobre a reforma, independente da substituição ministerial.

De um modo geral, na percepção dos entrevistados, mudanças de gestores são responsáveis por alterações na forma de conceber e conduzir as políticas das instituições. Também neste caso, a substituição de ministros da educação parece ter alterado de modo considerável a visão e o encaminhamento dado às questões atinentes à reforma.

Apesar das discussões relacionadas ao tema da ampliação e democratização do acesso à educação superior serem objeto de análise específica mais adiante, vale a pena retomar, aqui, a fala de um dos entrevistados sobre esse assunto. Esta fala contribui para explicitar a mudança na concepção e no encaminhamento da questão entre as duas gestões do MEC.

Nesse primeiro momento o formato era de expandir para atender as metas do Plano Nacional de Educação, e fazê-lo pela canalização da educação superior pública (...). Mas isso se passava pelo ângulo de uma concepção de expansão que via a educação como educação pública e via a educação privada como subsidiária. Isso se alterou. Tanto que veio o PROUNI. (...) o Cristovam (...) não tinha essa visão de um financiamento abstrato mediante renúncia fiscal, o PROUNI, que acabou sendo a grande política do novo ministro (Entrevistado G1_2).

Segundo a explicação do entrevistado, a expansão das matrículas no ensino superior durante a curta gestão do ministro Cristovam no MEC era pensada, sobretudo, a partir do setor público. Durante a gestão seguinte, houve forte estímulo à expansão no setor privado, com a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

O entrevistado comenta, ainda, que o ministro Cristovam até tinha “idéia de atrair vagas do sistema privado, mas queria fazer isso mediante demarcação de necessidades”. Estava em curso, segundo informa, o desenvolvimento de um estudo para mapear, de um lado, as “propostas de criação de universidades, de fusão de universidades, de federalização de instituições”, e, de outro, as demandas das regiões do país. Este estudo, como explica o entrevistado, apontaria critérios para subsidiar a decisão de onde deveriam ser apoiadas “as demandas de criação de novos cursos e de novas instituições” (Entrevistado G1_2):

Quais são as áreas que nós temos necessidade? Por exemplo, nós precisamos de professores de física, de matemática. Então ele tinha a idéia, inclusive, de fomentar a satisfação dessa demanda de vagas atraindo a iniciativa privada, mas apoiando o cumprimento de metas para atender as demandas que fossem mapeadas (Entrevistado G1_2).

As questões mencionadas anteriormente objetivaram retratar, ainda que de modo breve, a mudança ocorrida com a transição ministerial, a partir da percepção de um entrevistado dirigente do MEC. Outro entrevistado, também dirigente do MEC, comenta um aspecto semelhante, relacionado não só à mudança de políticas, mas ao perfil dos gestores das duas administrações do MEC nesse intervalo de tempo.

O grupo que sai, na percepção desse segundo entrevistado, possuía uma feição mais “acadêmica”, “reflexiva” e “propositiva no sentido mais amplo das questões mais teóricas” da área da educação. Em seu lugar, assume outro com feição mais operacional, que “chega com muita força com essa perspectiva de fazer o Ministério ser mais eficiente e mais eficaz” (Entrevistado G1_1). O depoimento seguinte é ilustrativo nesse sentido:

(...) se sai de uma visão de condução (...) mais teórica, mais filosófica, mais com base em busca de princípios, de consolidação de uma condução mais ampla das questões para uma execução mais prática, mais definida em termos de concepção de operacionalização mais efetiva (...) muito mais operacional mesmo, de gestão (Entrevistado G1_1).

O entrevistado caracteriza as duas gestões não apontando uma como melhor que a outra, mas diferenciando-as com base em seus estilos de atuação. A partir de seu ponto de vista, essa postura e estratégia mais operacional é assumida pelo novo grupo “até por conta de toda a demanda que a sociedade faz em relação a uma melhor execução das políticas do Ministério da Educação” (Entrevistado G1_1).

5.1.3. Segundo grupo de trabalho da reforma da educação superior

Conforme mencionado, o primeiro grupo constituído pelo MEC para trabalhar com a reforma da educação superior, ainda na gestão do ministro

Cristovam Buarque, apenas iniciou as discussões acerca da matéria. O que se pode chamar de elaboração do projeto de reforma propriamente dito se deu no âmbito da atuação do segundo grupo designado pelo MEC, já durante a administração do ministro Tarso Genro.

A análise das entrevistas com membros desse segundo grupo designado para trabalhar com a reforma, com colaboradores do MEC, especificamente para a elaboração do projeto de reforma, e com dirigentes de associação de IES, inicia com o comentário de um entrevistado sobre como se deu a criação do grupo e com informações sobre sua composição e papel. Discute-se a participação de diferentes atores nesse processo de debate e a dinâmica de trabalho para elaboração do projeto de reforma. Em continuidade, são apontadas algumas das agendas em discussão por ocasião do debate sobre a reforma. Trata-se da percepção dos entrevistados sobre o processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior, bem como sobre o texto final do projeto resultante dos debates.

Motivações para criação do GT, composição e papel

Do mesmo modo que ocorreu com entrevistados participantes do primeiro grupo constituído para trabalhar na formulação da proposta de reforma, um entrevistado dirigente do MEC comentou como se deu a criação do grupo, mesmo sem ter sido questionado diretamente sobre o assunto.

De acordo com sua fala, a idéia de propor uma grande reforma para o ensino superior do país, inicialmente, não fazia parte dos planos dos novos gestores do MEC. Com o ministro Tarso Genro, segundo o que ele aponta, vários professores universitários, alguns dos quais ex-reitores, vieram a integrar a administração do ministério. Nos encontros que tinham, as problemáticas das universidades federais foram emergindo e, com isso, chegou-se a idéia de elaborar um projeto de reforma. Em suas palavras:

não havia um planejamento para fazer (...) [um projeto de reforma]. Ela [a idéia de elaborar o projeto] foi surgindo dessas nossas conversas, dessas nossas discussões sobre a

problemática da universidade no Brasil. Claramente, tínhamos muitos depoimentos de pessoas muito experientes. Nesse período, na verdade, nós éramos um grupo proporcionalmente grande de professores oriundos, sobretudo, de universidades públicas e, sobretudo, das federais. (...). Então os assuntos foram surgindo e aí foi se configurando a necessidade de fazer o projeto. E ele foi elaborado juntando-se todas essas experiências (Entrevistado G2_3).

Como explicado anteriormente, o segundo grupo constituído para formular o projeto de reforma da educação superior era composto, predominantemente, por dirigentes do MEC. Na verdade, havia uma única exceção, tendo em vista que o dirigente de uma das diversas entidades do campo da educação superior, a associação de dirigentes das instituições federais, integrou o grupo.

Os indicados para compor este segundo grupo tinham o papel de coordenar os debates e sistematizar as questões em discussão, de modo a coletar subsídios para elaboração do projeto de reforma para o ensino superior. Foi a partir da interação com outros interessados na matéria, deste modo, que desenvolveram as competências que lhes foram atribuídas.

Participações na elaboração do projeto, dinâmica de trabalho

A elaboração do projeto de reforma da educação superior contou com a participação direta de, pelo menos, três grupos de atores, conforme depoimentos dos entrevistados. De um lado, havia o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior, composto predominantemente por dirigentes do MEC, como mencionado. De outro, um fórum de entidades⁵¹, representadas por seus dirigentes, que interagiram com este e apresentaram suas demandas.

Um terceiro grupo, por assim dizer, emergiu no decorrer do processo, tendo em vista colaborar com a sistematização das propostas no projeto de reforma. Os atores dessa comissão de sistematização eram, em grande parte,

⁵¹ O Fórum de Entidades, ao que tudo indica, não veio a ser constituído formalmente por nenhum instrumento legal. Consistia, antes, em uma reunião de diversas entidades do campo da educação superior para debater as questões postas no bojo da elaboração do projeto de reforma.

professores universitários convidados pelo MEC para desempenhar este papel. Outros atores integraram-se a esse trabalho no decorrer do processo, com uma participação menos sistemática (a exemplo de integrantes do Conselho Nacional de Educação e outros professores universitários). Na dinâmica de elaboração do projeto, estes três grupos interagiram e o fizeram de diferentes maneiras, como retratado a seguir.

Os debates em torno da elaboração do projeto de reforma aconteceram em diversas frentes. Alguns foram promovidos pelo MEC, outros por entidades da sociedade civil do campo da educação superior. Alguns tiveram um caráter interno, seja no âmbito do ministério, seja no âmbito das entidades. Outros tiveram um caráter externo, colocando em contato dirigentes do MEC e de entidades ou dirigentes de entidades entre si⁵².

Um entrevistado dirigente do MEC menciona a existência de basicamente dois canais para discussão do governo com a sociedade. De um lado, encontros promovidos pelo MEC especificamente para isso, a exemplo dos colóquios e das oitivas⁵³. De outro, as reuniões com os integrantes do fórum de entidades, que congregava diversas entidades do campo da educação superior.

nós tínhamos o que o ministro chamava de colóquios e de oitivas e (...) um fórum de entidades. (...) os colóquios e as oitivas eram mais abertos e esse fórum de entidades era o canal, o instrumento pelo qual nós recebíamos as demandas, as propostas e também era o espaço onde a gente aferia as nossas propostas (Entrevistado G2_1).

⁵² É preciso registrar que muitas entidades organizaram-se internamente para discutir o projeto de reforma. O setor privado, por exemplo, integrou diversas entidades representativas dos segmentos que o compõem no âmbito do Fórum Nacional da Livre Iniciativa da Educação (<http://www.forumdeeducacao.org.br>. Acesso em: 02/02/2008). A CNI, por sua vez, realizou uma pesquisa junto aos empresários sobre o tema da reforma da educação superior (CNI, 2004). Outros exemplos poderiam ser identificados. Estes, contudo, ilustram brevemente a questão.

⁵³ Um projeto executivo da “reforma universitária” elaborado pelo MEC define a oitiva como “espaço de escuta de especialistas e personalidades acadêmicas com reflexão acumulada sobre a universidade”. Este mesmo documento define o colóquio como “encontro das mais expressivas entidades acadêmicas, representativas dos reitores, professores, estudantes e funcionários das universidades, e das entidades que representam os mais importantes segmentos da sociedade civil, com o objetivo de definir a agenda da reforma e o mapeamento das propostas existentes”. Estavam previstos colóquios com entidades da comunidade acadêmica, da sociedade civil e com entidades profissionais.

Este fórum representava, conforme percepção do entrevistado, “a sociedade civil mais próxima” do campo da educação superior. Após sucessivas reuniões entre esses grupos, de acordo com o entrevistado, foi possível delinear as principais convergências e divergências entre as propostas das entidades, a partir de alguns temas.

depois que a gente colheu e sistematizou todas as propostas em cima (...) de alguns temas, foi feito todo um trabalho (...) de confluência e de divergência de propostas (Entrevistado G2_1).

Após a elaboração da primeira versão do anteprojeto de reforma, foi aberto um período para que as entidades pudessem se manifestar sobre o documento e encaminhar suas propostas e sugestões. A partir de então, foi constituída uma comissão para sistematização do material que chegou ao MEC sobre o assunto, de acordo com um entrevistado dirigente do MEC.

No momento que a gente teve um esboço, a primeira proposta de texto, que a gente levou ao debate, nós constituímos um outro grupo, de sistematização, que fez o texto final (Entrevistado G2_1).

Esta comissão, ainda de acordo com o entrevistado, foi responsável pela sistematização das propostas ao longo de toda a discussão, até a “feitura do documento final” (Entrevistado G2_1).

Os profissionais convidados pelo MEC a colaborar nos debates sobre a reforma aparentemente participaram de modos e intensidades bastante diversos. Os depoimentos a seguir são ilustrativos nesse sentido. O primeiro é o de um entrevistado colaborador que fez parte da comissão de sistematização constituída pelo MEC. Esta participação se deu, em suas palavras, por meio da presença em debates e na análise e sistematização das propostas encaminhadas ao MEC. O segundo é de outro entrevistado colaborador, neste caso não integrante da comissão de sistematização. Ele, assim como outro, integrou-se ao trabalho ao longo do processo, de modo mais informal.

A minha participação foi de quatro ordens. Primeiro como interessada fui a vários debates sobre o assunto (...). Segundo como convidada a apresentar críticas e sugestões em reunião com 26 outros representantes de instituições havida no CNE,

em janeiro de 2005. Terceiro como convidada (...) para proceder leitura crítica e propositiva da versão divulgada em dezembro, o que ocorreu de fevereiro a maio de 2005. Quarto para apresentação e discussão com a comissão de sistematização em início de maio. Para tanto, consultamos os inúmeros documentos que foram produzidos e encaminhados ao MEC. Falávamos na ocasião de mais de 120 sugestões (...) e na medida do possível as inserimos na segunda versão (Entrevistado C_2).

nós estivemos (...) na redação mais informal, talvez. (...). A minha participação foi eventual, (...) em reuniões (...) conversamos, discutimos. Aqui em Brasília, algumas vezes, e por e-mail, muitas vezes. (...) mas de uma maneira assistemática (...). Era apenas (...) porque eu estava lidando muito com mantenedoras, (...) então eu tinha um tipo de expertise, talvez, diferente dos outros do setor público (Entrevistado C1).

Além dos espaços de discussão antes mencionados – colóquios, oitivas e reuniões com integrantes do fórum de entidades – estavam previstas a realização de Audiências Públicas Regionais nas cinco regiões do país⁵⁴, para aferir a opinião de entidades representativas da sociedade e da comunidade acadêmica sobre o projeto de reforma. A primeira audiência prevista, todavia, contou com fortes manifestações contrárias por parte de alguns grupos ligados ao campo da educação superior⁵⁵. Um entrevistado dirigente de associação de IES comenta que havia alertado o MEC de que era preciso dialogar mais com segmentos da comunidade acadêmica, antes de realizar o evento.

eu tinha prevenido de que tinha que ter alguns cuidados na organização da reunião, que tinha que ter conversado com reitores, com entidades, os sindicatos ainda muito fortes, hoje eles estão um pouco retraídos, eu diria, as associações de docentes estão pouco movimentadas, e aquela reunião parece que foi muito tumultuada, parece que acabou nem acontecendo direito (Entrevistado E_2).

A partir de então, de acordo com um entrevistado dirigente do MEC, o modelo de audiências públicas inicialmente previsto foi abandonado, até por

⁵⁴ O cronograma das Audiências Públicas Regionais, em 2004, era o seguinte: Norte (23/06 em Manaus); Nordeste (13/07 em Recife); Sul (30/07 em Porto Alegre), Sudeste (17/08 em São Paulo) e Centro-Oeste (31/08 em Campo Grande).

⁵⁵ O 4º relatório da reforma universitária, produzido pela Fundação Getúlio Vargas e pelo MEC, tratou da audiência pública realizada em Manaus (AM). Neste relatório foi registrada a “invasão de militantes contrários ao processo de reforma, que tentaram impedir a realização da primeira audiência”.

problemas relacionados ao formato desenhado para tanto. Segundo explica o entrevistado, a metodologia que eles definiram para as audiências requeria um aparato tecnológico sofisticado, que permitisse aferir a opinião/voto dos participantes do debate no momento. Além das questões relacionadas à tecnologia, o momento político não parecia, para o entrevistado, adequado a iniciativas desse tipo. Greves nas universidades e outros movimentos contribuíram, em sua opinião, para inviabilizar as audiências pensadas.

é que a gente tinha concebido um formato, que (...) a gente considerou, na prática, que a gente estava idealizando aquelas audiências públicas, era impossível a gente fazer (...) porque além de tudo tinha um aporte tecnológico (...) cada um recebia como se fosse assim um tipo de um celular, um pouquinho maior que um celular, e que votava na hora. O público, cada um tinha este instrumento tecnológico lá, e a gente aferia (...) as questões na hora, por voto direto de certa forma. (...) e aí furou completamente a nossa tecnologia. Então isso aí foi um dos elementos que, com aquele formato, de audiência pública, eu diria que a gente abandonou. E aí depois era num momento muito agudo (...) de greves, essas coisas todas. E aí uma reação muito forte (...) de quem hegemonizava o movimento dos professores nas universidades. E que inviabilizou aquele modelo (Entrevistado G2_1).

De acordo com o entrevistado, as audiências públicas não aconteceram “com esse nome” e com o formato que havia sido previsto. Entretanto, em sua opinião, todos os outros encontros promovidos pelo MEC ou dos quais ele participou podem ser apontados como audiências públicas.

Tensões entre os participantes do debate sobre a reforma

Como era de se esperar em um debate que envolve muitos grupos, alguns dos quais com interesses opostos, muitas foram as tensões presentes neste debate. Elas existiram mesmo dentro do grupo constituído no âmbito do MEC, de acordo com um entrevistado dirigente do órgão. Entre entidades pertencentes a um mesmo segmento, no caso o setor privado, essa tensão igualmente existiu, conforme comenta outro entrevistado dirigente de associação de IES.

As tensões no âmbito do MEC são comentadas por um entrevistado dirigente da instituição. De acordo com sua explicação, algumas pessoas, ele inclusive, pertenciam a “um grupo muito mais liberal” que outros, que vinham de uma “tradição de pensamento” mais “centralizadora”. O entrevistado ressalta, ainda, que além das tensões havia uma “falta de uniformidade no discurso de seus dirigentes” (Entrevistado G2_2).

Um dirigente de associação de IES ilustra as tensões existentes no âmbito do setor privado. Em sua fala, o entrevistado aborda os esforços da entidade da qual era presidente no sentido de integrar outras entidades do setor, com o objetivo de formular uma proposta conjunta para encaminhar ao MEC por ocasião da elaboração do projeto de reforma. Daí surgiu o chamado Fórum Nacional da Livre Iniciativa da Educação.

[a entidade] cria o Fórum da Livre Iniciativa e congrega cerca de 23 entidades representativas do ensino superior, para que juntos estudassem o anteprojeto do governo e apresentassem as propostas que julgavam convenientes. Então houve um esforço muito grande nesse sentido porque a representação do ensino superior é muito segmentada, ela é muito fragmentada. Tem a ABMES que representa as mantenedoras, a ANUP que representa as universidades [privadas], a ANACEU que representa os centros universitários, a ABRAPE que representa as escolas isoladas, escolas evangélicas, metodistas, católicas. Então, cada um tem o seu interesse, cada um deseja ser recebido no gabinete do ministro da educação, então não houve, por mais que houvesse esse esforço grande, não houve consenso e no final nem todas assinaram o documento com as propostas que foram encaminhadas ao Ministério da Educação (Entrevistado E_1).

Conforme interpretação do entrevistado, as dificuldades para se obter consensos no âmbito do referido Fórum se deram, sobretudo, pela grande heterogeneidade dentro do próprio setor privado. De fato, essa heterogeneidade tem sido bastante discutida na literatura. Sousa (2006) comenta que, apesar deste ser um aspecto explícito no contexto atual, ainda permanece vigente um “discurso acentuadamente ideologizado que insiste em tratá-lo como único, quando, na verdade, ele revela, em seu interior, uma dinâmica extremamente complexa, em função da diversidade que o compõe”. Tal diferenciação ocorre não apenas em relação à composição das instituições,

mas também, e principalmente, com relação aos seus interesses. Assim, não são de estranhar as dificuldades para se obter consenso no âmbito do Fórum referido pelo entrevistado.

Se as tensões eram observadas dentro de grupos pertencentes a um mesmo segmento, mais ainda o eram em se tratando de segmentos distintos. Um entrevistado do MEC comenta, nesse sentido, que em sua opinião “havia uma certa disputa entre, de um lado, o setor privado, e, de outro, o setor público” (Entrevistado G2_1).

Um entrevistado dirigente de associação de IES utiliza o caso da caracterização da educação para exemplificar as divergências entre o MEC e a associação da qual fazia parte. De acordo com o que ele mencionava, o ministério insistia no princípio de “que a educação é um bem público”, aspecto do qual a associação discordava em absoluto. No depoimento abaixo esse entrevistado aponta que a questão foi bastante discutida, mas o MEC “não abriu mão” com relação ao assunto:

Tem (...) uma pendenga muito grande aí, que é logo no comecinho, quando o ministério insiste em dizer que a educação é um bem público. Só que isso está tudo errado (...). Esse assunto que eu estou tirando pontual para você, ele foi discutido, mas o ministério não abriu mão. Então, de certa forma, muita coisa a gente discutiu, mas o ministério impôs o que ele quis (Entrevistado G1/E_1).

Essa discordância, neste caso, parece ser suficiente para colocar em pólos opostos grupos que representam interesses opostos. Os conflitos entre o setor público e privado são históricos na educação do país, como mostram as inúmeras publicações discutindo a matéria (Sousa, 2006; Lombardi, Jacomeli e Silva, 2005; Adrião e Peroni, 2005; Cunha, 2004; Cury, 1992; Velloso, 1986; Vieira, 1987; Velloso, 1988, dentre várias outras). Apesar dessas tensões, aliás inevitáveis no debate de questões tão polêmicas quanto as contempladas na reforma da educação superior, o processo teve continuidade.

Algumas agendas em discussão

Os dirigentes de associações de IES entrevistados, ao comentarem sua participação no processo, enfatizam o esforço no sentido de trazer à tona as questões que, dos seus pontos de vista, eram mais relevantes ao debate. Assim, de um modo geral, os atores envolvidos na discussão apresentaram as demandas dos segmentos que representavam.

Duas questões discutidas por participantes dos debates sobre o projeto de reforma, em particular, serão aqui comentadas, a saber: a busca de melhor delimitar o escopo da reforma e a tentativa de explicitar a diferenciação das instituições particulares e comunitárias, bem como de prever mecanismos de financiamento público a estas últimas.

A preocupação em precisar o escopo dos debates sobre a reforma foi exposta por um entrevistado dirigente de associação de IES. A idéia, de acordo com ele, era tornar explícita a necessidade de discutir não apenas uma reforma para a universidade, mas para todo o ensino superior. Essa busca por melhor delimitar a abrangência do debate necessário já foi registrada em momentos anteriores, como na ocasião da reforma de 1968 (Martins, 1998; Pinheiro, 1998).

Nós tivemos uma preocupação, o tempo todo, em ter uma, sabendo que a reforma não era uma reforma apenas para a universidade, a primeira coisa que nós batemos muito, era uma reforma do ensino superior, e que não é só a universidade que oferece ensino superior, logo, as Faculdades, Centros Universitários, os CEFET, precisavam estar incorporados a isso. Daí inclusive deixou de ser uma reforma da universidade e passou a ser uma reforma do ensino superior, essa foi uma das grandes vitórias que nós tivemos (Entrevistado G1/E_3).

Outra questão levantada por um dirigente de associação de IES é referente aos esforços no sentido de diferenciar as esferas administrativas responsáveis pela oferta do ensino superior privado, e principalmente de prever apoio financeiro a uma delas, a comunitária, com o argumento de que tais instituições não possuem finalidade lucrativa.

minha participação era muito na linha de mostrar, o Brasil, já estava na hora de (...) distinguir o ensino superior estritamente privado do comunitário, e ambos do estatal. (...) Uma das sugestões era precisamente essa, (...) que ficasse bem clara nessa nova reforma, a diferença entre a instituição estritamente particular da comunitária. Outro ponto muito importante nesse projeto era a necessidade de a reforma prever formas de apoio financeiro também para as instituições não estatais, especialmente as comunitárias porque elas não visam a lucro (Entrevistado G1/E_2).

As demandas por financiamento público a instituições privadas caracterizadas como comunitárias são antigas, remontando aos debates em torno da Constituição de 1988. A discussão dessa matéria prosseguiu de modo intenso até a promulgação da LDB de 1996, como mostram estudos sobre o assunto (Velloso, 1986; Velloso, 1988; Cunha, 2005). Na ocasião, Velloso (1988) assim analisava a emergência dessa nova "categoria" de instituição:

A tentativa de construção de uma nova categoria de instituições dentro do ensino privado não é fortuita. Ela visa, inicialmente, negar a propriedade e interesses privados dessas instituições através da afirmativa de seu caráter não empresarial e supostamente público. E a partir da negação de sua própria natureza, ela procura equipará-las ao ensino oficial. A contrapartida dessa desejada equiparação é a obtenção de recursos públicos para a manutenção e expansão das instituições ditas "comunitárias" (p. 12).

O discurso do entrevistado dirigente de associação de IES anteriormente citado evidencia que o debate de hoje, com relação a essa matéria, é o mesmo do passado. Busca-se diferenciar as instituições comunitárias daquelas que possuem uma mesma natureza que a sua, as particulares – ambas privadas – utilizando-se o argumento de que não visam lucro e desenvolvem uma atividade de interesse público. Como pano de fundo, está a demanda de financiamento público para o desempenho de suas atividades.

Muito embora as entidades tenham levado para o debate questões atinentes ao segmento que representavam, é preciso comentar a observação de um dos entrevistados, dirigente de associação de IES, para quem algumas entidades tiveram uma preocupação com o todo que estava sendo discutido e não apenas com a parte que mais diretamente lhe dizia respeito. De acordo com o referido entrevistado, a associação da qual ele era dirigente na ocasião preocupou-se em formular propostas para todos os aspectos em debate.

teve uma participação muito interessante porque ele se despiu de qualquer ação corporativista. (...) A gente resolveu atuar em todos os pontos que ali estavam sendo discutidos (...) Certo ou errado, tem propostas que ganhamos e outras perdemos, mas a gente teve propostas para todos os pontos (Entrevistado G1/E_2).

O entrevistado destacou que a associação assim procedeu por entender que não é adequado discutir algumas questões pontuais e “fechar os olhos para outras coisas”.

Percepção sobre o processo de reforma da educação superior

Um aspecto bastante sublinhado no discurso do MEC ao longo do processo de discussão da reforma, conforme mencionado anteriormente, diz respeito à instalação de um espaço democrático para formulação do projeto de reforma. A idéia era, tal como contido na exposição de motivos da segunda versão do projeto, que o texto fosse produzido coletivamente e viesse a se converter “não mais em um projeto de governo, mas em uma proposta que consolidasse uma política de Estado”.

Este também foi um discurso presente entre os entrevistados dirigentes e colaboradores do MEC. Um entrevistado dirigente do MEC ressalta, inclusive, que sua função no processo estava mais voltada para a construção de um “método democrático de debate”.

Alguns depoimentos são ilustrativos nesse sentido. É o caso dos três seguintes, os dois primeiros de dirigentes do MEC e o terceiro de um colaborador da instituição. No primeiro, o entrevistado informa sobre os diálogos realizados entre o governo e a sociedade para elaboração do documento. No segundo, o entrevistado se refere ao que caracteriza como uma orientação coletiva na condução do processo. No terceiro, menciona a realização de muitos debates no país, destacando, de um lado, a participação de representantes do MEC nesses debates e, de outro, o encaminhamento de propostas ao MEC por parte das entidades:

O grupo reuniu a partir de algumas diretrizes do ministro. Desde o primeiro momento o ministro colocou uma agenda, quer dizer, ele tinha claro o que é que ele queria com a reforma universitária. E a partir daí o grupo foi aprofundando, foi debatendo e foi dialogando com a comunidade acadêmica, dialogando com os movimentos sociais, dialogando com as entidades do setor privado. Enfim, nós tivemos diferentes diálogos, com a sociedade, com os setores propriamente interessados no tema. Nós tínhamos reuniões periódicas (Entrevistado G2_1).

O trabalho foi iniciado ainda no período do ministro Tarso Genro, com o comando dele, mas muito com uma orientação coletiva, em que as pessoas foram trazendo para a discussão do projeto suas experiências. (Entrevistado G2_3).

Parece-me ter proporcionado a discussão em ampla escala no Brasil todo, tendo em vista a presença maciça no MEC nos momentos de debate e o envio contínuo de contribuições para o MEC (Entrevistado C_2).

Entre os dirigentes de associação de IES, do mesmo modo que entre os dirigentes e colaboradores do MEC, há depoimentos que apontam que houve um espaço propício ao diálogo entre o MEC e as entidades. Um entrevistado dirigente de associação de IES, contudo, destaca o oposto, afirmando que a proposta do MEC de elaborar o documento de modo coletivo, na prática, não se efetivou.

Como já comentado, além dos encontros para debates promovidos pelo MEC, muitas entidades organizaram eventos internos para discutir a questão. O depoimento a seguir é de um entrevistado dirigente de associação de IES que destaca a presença de um dirigente do alto escalão do MEC em várias reuniões promovidas pela associação que presidia, para expor o projeto e receber críticas e sugestões.

aquele projeto (...) realmente foi bombardeado, elogiado um ponto, descartado outro, e houve então várias reuniões, já com bastante objetividade, com muito debate e com a liderança do próprio (...) secretário executivo, (...) apresentando para essas instituições, de maneira assim individualizada, digamos, o projeto. O secretário executivo (...) esteve pelo menos em três assembleias gerais da (entidade), precisamente para expor o projeto e sempre dizendo que era para ser estudado, para ser melhorado (Entrevistado G1/E_2).

O entrevistado acima, como se vê, não apenas cita a participação de dirigente do MEC em encontros promovidos pela sua associação, como faz questão de frisar o discurso desse dirigente de que a intenção era a de que o projeto de reforma fosse aperfeiçoar ao longo dos debates. Sua opinião, desse modo, vai ao encontro dos depoimentos de dirigentes do MEC, nos quais é mencionado o aspecto democrático do processo de discussão do referido projeto.

Em sentido contrário ao depoimento do entrevistado anterior, e passando dos debates no âmbito das próprias entidades para o debate como um todo, está a fala de outro entrevistado dirigente de associação de IES. Conforme este comenta, quando das discussões para elaboração do projeto, a associação da qual ele era presidente percebeu que o MEC já tinha algumas questões definidas e os interesses envolvidos eram tão diversos que o processo foi conduzido praticamente pelo MEC, sem que as entidades tivessem grande participação no produto final resultante desses trabalhos:

isso (...) começou (...) a ser discutido e depois percebeu-se que o ministério já tinha a coisa mais ou menos pronta. E quando você começou a discutir isso aqui se entendeu que havia muitas diferenças entre os interesses de cada uma dessas entidades (...). E aí a coisa se esvaziou um pouco, ficou praticamente por conta do MEC (Entrevistado G1/E_1).

Assim, quando perguntado sobre a proposta do MEC de elaborar o documento de forma coletiva, o referido entrevistado afirma que “a vontade era essa, mas isso só no ouvi dizer porque, na ação, isso não aconteceu”.

À exceção do entrevistado antes mencionado, de um modo geral, os demais entrevistados consideraram positiva a metodologia chamada democrática de debate. Apesar disso, não deixaram de apresentar suas críticas à forma como foram conduzidos os trabalhos para elaboração do projeto de reforma. Estas estão presentes tanto nos depoimentos de entrevistados dirigentes do próprio MEC, quando daqueles dirigentes de associação de IES e mesmo entre os colaboradores do MEC.

Um entrevistado dirigente do MEC, que ressaltou como positivo o que caracterizou como esforço da instituição para publicizar o debate, comenta os aspectos negativos associados a isso. Em sua opinião, as reuniões “eram um

caos” e cada uma das partes estava preocupada com a defesa de seus interesses:

As reuniões que tinham eram um caos porque, eu me lembro da última que eu fui, assim das coletivas, tinha umas cinquenta pessoas, só de entidades tinham umas trinta e seis, trinta e oito. E caiu naquela história brasileira, todo mundo defendendo seu pedaço com medo dos outros. E o Tarso Genro conduziu o negócio até o fim da gestão dele de maneira muito democrática, como sempre, e tal. Então todo mundo se sentia no direito de desdizer, desfazer o que o projeto propunha, e tal, sem muita discussão substantiva. Foi muito difícil (Entrevistado G2_2).

O entrevistado aponta que as discussões realizadas não eram substantivas e afirma que, em sua opinião, “mais da metade (dos participantes do debate) nunca leu o projeto”. Isso é algo que, no seu entender, “dificultou muito” o andamento dos trabalhos.

Outro entrevistado, este colaborador do MEC, também afirmou considerar a metodologia adotada para elaboração do projeto inadequada. Em sua opinião, ao invés de consultar a sociedade civil primeiro e formular a proposta de política depois, o indicado é seguir o fluxo oposto.

quando eu vi a forma pela qual escolheram fazer o processo eu achei que não tinha perigo de dar certo. Essa metodologia, que é uma metodologia típica do PT, (...) de consultar primeiro e formular depois, eu me sentia desconfortável com ela porque eu achava que a metodologia correta era o contrário, você formula primeiro e consulta depois (Entrevistado C1).

Cabe fazer referência, por fim, à fala de um entrevistado dirigente de associação de IES, para quem houve “um equívoco na forma como (...) [a discussão sobre a reforma] foi conduzida”. O entrevistado acredita que o debate sobre um projeto de reforma para o ensino superior do Brasil necessitaria de um maior aprofundamento, envolvendo outras temáticas além das que foram discutidas neste processo, bem como “outras instâncias de discussão” com a sociedade civil (Entrevistado E_2).

Desdobramentos das propostas encaminhadas pelas entidades ao MEC

Muitas foram as propostas que chegaram ao MEC durante a discussão da reforma. Levando em consideração os diferentes interesses das entidades envolvidas na questão, é possível afirmar que várias de tais propostas caminharam em sentidos opostos. Um entrevistado dirigente do MEC confirma esta afirmação, informando que o grupo se viu diante da necessidade de decidir sobre propostas concorrentes relacionadas a um mesmo aspecto. De acordo com sua explicação, essas questões eram analisadas caso a caso. Havia um grande esforço no sentido de chegar a consensos e, em última instância, a decisão esteve a cargo do ministro.

Caso a caso a gente ia analisando (...) e, em última instância, quem decidiu foi o ministro, a deliberação final. Mas a gente colocava, quando a gente já começou a colocar em termos de artigos, a gente colocava as propostas divergentes (...) para depois debater. Na medida do possível, eu avalio que (...) fizemos um grande esforço de buscar consensos. Não foi um texto final que tenha agradado plenamente a todos os setores (...) mas (...) até o último momento se foi negociando até chegar a um texto final que respondesse àquelas diretrizes primeiras que o ministro tinha colocado (Entrevistado G2_1).

Um colaborador do MEC mencionou que, “tanto quanto possível, as propostas foram inseridas nas versões do projeto” (Entrevistado C_2). Já os dirigentes de associações de IES apresentaram pontos de vista diferenciados sobre o assunto. Há desde um entrevistado que acredita que “houve, sem dúvida nenhuma”, desdobramentos das propostas enviadas ao MEC (Entrevistado G1/E_3), até outro que afirma que “não, a entidade não obteve retorno” (Entrevistado G1/E_1).

Um entrevistado dirigente de associação de IES, que havia comentado que um dirigente do MEC esteve em várias reuniões promovidas por sua entidade para debater o projeto, finaliza afirmando que, com efeito, várias das propostas de sua entidade foram incorporadas à versão final do texto.

O secretário executivo (...) esteve pelo menos em três assembléias gerais da (entidade), precisamente para expor o projeto e sempre dizendo que era para ser estudado, para ser

melhorado, como de fato foi, com várias sugestões nossas (Entrevistado G1/E_2).

Outro entrevistado dirigente de associação de IES, em sentido contrário ao depoimento do entrevistado anterior, afirma que as propostas do chamado setor privado não foram contempladas no documento, de modo que, em sua opinião, as principais demandas das entidades situadas nesse setor não foram atendidas.

Todas as pessoas que dão a sua opinião sobre o resultado, o que é que aconteceu depois que as propostas foram apresentadas, as pessoas vão dizer que realmente o MEC não atendeu as principais reivindicações do setor privado e que a proposta final não representam aquilo que as entidades desejavam (Entrevistado E_1).

Merece destaque o depoimento de um entrevistado dirigente de associação de IES para quem o texto incorpora, sim, contribuições das entidades, mas questiona em que medida essas contribuições refletem um debate amadurecido no interior delas próprias.

eu considero que ela [última versão do anteprojeto] teve algumas alterações no sentido de incorporar o fruto das discussões havidas. Agora eu não sei se o fruto dessas discussões representa efetivamente aquilo que a grande comunidade queria ou pensa, ou se foi capaz de fazer com que a comunidade expressasse isso. O último documento (...) tenta incorporar (...) algumas discussões que aconteceram. (...) Agora, ao incorporar isso, a pergunta é: será que ele incorporou propostas advindas de uma discussão aprofundada, efetiva no conjunto das universidades? Eu penso que não. Por quê? Porque eu não sei o quanto as universidades efetivamente discutiram isso (Entrevistado E_2).

De acordo com o entrevistado, a implementação de uma reforma pressupõe “uma discussão interna forte, mas uma discussão interna que se faça a partir das questões internas da universidade vistas daquilo que vem externo”. Ou seja, que as universidades discutam a si próprias, levando em consideração as demandas e os desafios postos pelo mundo contemporâneo.

Este mesmo entrevistado ressalta um aspecto que, do seu ponto de vista, pode ter comprometido os debates e o trabalho final deles resultante, relacionado à participação tanto das entidades e sindicatos quanto das próprias

universidades no processo. De acordo com sua opinião, algumas entidades, os sindicatos e as próprias universidades deixaram de exercer sua efetiva autonomia no debate, adotando uma postura menos política e mais partidária.

Eu acho que, nesse processo todo, (...) as universidades e os próprios sindicatos, se despolitizaram, de certa forma, e se partidariaram. E isso é muito complicado ao exercício da autonomia, tanto sindical quanto universitária. (...) As entidades chamadas meio que se diluíram no seu papel. Deixaram de exercer sua efetiva autonomia (Entrevistado E_2).

Percepção sobre o projeto de reforma da educação superior

Para apresentar suas percepções sobre a última versão do projeto de reforma, como solicitado, os entrevistados levaram em consideração o texto como um todo, utilizando questões específicas para ilustrar sua opinião, quando necessário.

Alguns entrevistados dirigentes do MEC e alguns dirigentes de associação de IES consideram a última versão do projeto de reforma melhor que a primeira, sobretudo porque foi resultado do diálogo entre muitos atores. É o caso dos dois depoimentos apresentados a seguir, o primeiro de um entrevistado dirigente do MEC e, o segundo, de associação de IES. Enquanto aquele menciona que, em sua opinião, as questões pactuadas constituem sempre um avanço em relação às decididas apenas pelo governo, este comenta que as versões foram sendo aperfeiçoadas ao longo do processo.

eu considero um avanço no sentido de que sempre aquilo que se consegue pactuar é muito mais representativo do que uma posição unilateral de governo. Então, eu considero um avanço porque ele foi o pacto possível. Eu acho que tudo aquilo que se consegue produzir de uma forma consensuada ou o mais possível consensuada é sempre um avanço pelo que significa de representatividade (Entrevistado G2_1).

[o segundo] é melhor. É melhor. Tem coisas ainda para serem discutidas, mas eu acho que houve um processo, as várias versões foram expurgando, pouco a pouco, muitos excessos, muitas aberrações (Entrevistado G1/E_2).

Conforme o primeiro dos entrevistados anteriores, foram feitas concessões tanto por parte do setor público quanto do setor privado, de modo que o produto final não é o desejado nem por um e nem por outro, mas constitui uma síntese superior ao que se tinha no início.

Eu acho que foram feitas concessões que o setor público, principalmente movimentos sociais, estudantes e tal, aceitou e, ao mesmo tempo, no setor privado, aconteceram também, eles fizeram concessões ao movimento estudantil, e tal, que não era propriamente o objeto do seu desejo, mas eu acho que o resultado foi uma síntese superior àquilo que estava previsto desde o começo (Entrevistado G2_1).

A última versão do projeto é apontada como mais realista que as anteriores por outros dois entrevistados, um dirigente do MEC e outro dirigente de associação de IES. Enquanto o primeiro afirma que, em sua opinião, ela é mais coerente com as discussões em curso nas universidades, o segundo acredita que ela esteja mais adequada à realidade atual das instituições de ensino superior. Este último entrevistado, contudo, afirma que, no seu entendimento, a versão anterior do anteprojeto era melhor, tendo em vista que “apontava mais claramente para a ampliação e fortalecimento da universidade pública”. A seguir são apresentados depoimentos de ambos, respectivamente, sobre o assunto:

A primeira (...) [versão] estava muito engessada, muito detalhista, não tava muito conforme a cultura do debate, a cultura política do debate naquele tempo. A última versão, ainda que mantivesse algumas contradições, que impusesse metas meio difíceis de atingir, era mais coerente com as discussões que sempre tivemos na universidade. (...) a última versão foi mais realista. Nesse sentido eu acho que os debates ajudaram (Entrevistado G2_2).

talvez essa terceira versão seja mais realista do que as anteriores do ponto de vista do que se tem hoje em termos de ensino superior no Brasil. Mas eu acho que do ponto de vista político e social a segunda era melhor. A segunda era melhor. (...) a segunda apontava mais claramente para a ampliação e fortalecimento da universidade pública. Acho que (...) cedemos um pouco mais do que deveríamos talvez ter cedido nesta terceira versão (Entrevistado G1/E_3).

Um entrevistado dirigente do MEC comenta que o projeto não é perfeito, mas traz contribuições importantes ao ensino superior do país. Em sua opinião,

o texto “não mexeu muito na parte interna da universidade”, incluindo a questão da autonomia, “avançou pouco na carreira docente”, permanecendo o que ele considera uma valorização excessiva do doutorado, mas, em contrapartida, introduz elementos relevantes, como “a definição do que é universidade, do que é centro universitário”, dentre outras questões.

[o debate] gerou um projeto que não é perfeito, eu acho que ele (...) deixa de conter uma série de medidas que eu acho que seriam muito úteis ao sistema universitário brasileiro, mas ele introduz algumas coisas importantes, como a definição do que é universidade, do que é centro universitário, etc (Entrevistado G2_3).

Para o entrevistado, boa parte da oposição existente ao projeto se deu porque as alterações previstas relacionadas a este item – definição dos requisitos para cada um dos tipos de IES, “afetavam mais da metade das universidades do Brasil”.

Há, contudo, dirigentes de associações de IES e mesmo colaboradores do MEC que possuem uma visão mais crítica em relação ao projeto. Assim como o entrevistado dirigente do MEC antes citado, um entrevistado colaborador desse órgão considera que o projeto possui aspectos positivos e negativos. Se o primeiro oferecia ênfase aos aspectos positivos, o segundo ressalta, sobretudo, aquelas questões nas quais o texto não avançou. Na análise que este último faz do documento, aponta que se avançou um pouco na questão do financiamento do setor público e na regulação do setor privado, mas pouco se avançou na especificação da taxonomia do sistema. No seu entender, ainda há uma baixa diferenciação entre as IES.

eu acho que o texto sempre podia ser melhor, ele ficou um pouco ambíguo (...). Ele tinha uma preocupação para resolver algumas questões de financiamento do setor público. E tinha um conjunto de preocupações que era de arrumar a regulamentação relativa ao setor privado como um todo. Acho que avançamos um pouco, acho que não avançamos em muitas outras coisas, por exemplo, a taxonomia relativa ao sistema de educação superior brasileiro continua precária, é a mesma coisa (...) acho que está muito isomórfica a concepção de sistema de educação superior, que não admite muita flexibilidade. Então, acho que por aí nós não andamos muito bem não, mas foi o que deu pra fazer (Entrevistado C1).

O entrevistado inicia com um tom mais ameno, mas ao final aponta suas críticas à versão final do projeto de lei. Em sua opinião, o documento não cria novidade alguma em termos de política educacional. Para ele, o documento traz uma proposta de taxonomia para o sistema de ensino superior, busca resolver alguns problemas do setor público e regular o setor privado. Mas carece de discussões essenciais a um projeto de reforma universitária, como a questão dos conteúdos ensinados nesse nível de ensino.

O que eu acho da [proposta de] lei? É que ela não criou muita novidade do ponto de vista da política educacional. Aliás, não criou nenhuma novidade porque a [proposta de] lei não contém política educacional nenhuma (...) contém uma proposta de (...) taxonomia do sistema de ensino superior brasileiro. (...) tem um projeto de regulação do setor privado e uma tentativa de arrumar os problemas do setor público. Não há uma reforma universitária. (...). Não tem uma discussão sobre conteúdo (Entrevistado C1).

O entrevistado comenta que, em sua opinião, o Brasil frequentemente se propõe a discutir “reformas universitárias”, sem que ponha em pauta uma questão essencial, qual seja, o conteúdo ministrado nesse nível de ensino. A provocação que levanta, em última instância, questiona se aquele movimento de elaboração do projeto levou a efeito, de fato, uma discussão sobre uma reforma da educação superior.

Um dirigente de associação de IES aponta questões que vão ao encontro da opinião do colaborador do MEC antes mencionado. No seu entendimento, o debate, de um modo geral, esteve restrito a aspectos institucionais, sem que a essência de um debate sobre a reforma necessária estivesse presente.

Acho que a reforma se restringiu muito a questões de caráter, grosso modo, institucionais: como vai funcionar, como se organiza, como eleger seu reitor, como tem autonomia, como pega os recursos (...). Eu acho que nossa discussão está muito vinculada as questões internas. Estamos centrados na discussão institucional, e institucional meramente administrativa. Eu acho que há um equívoco na discussão da questão da nossa autonomia. Porque nós restringimos a discussão da nossa autonomia se podemos ou não podemos contratar professores, se a AGU manda ou não manda... se nós podemos ou não podemos usar nosso orçamento. Tudo isso é necessário, importante, mas a essência da nossa

autonomia é muito mais (...). A estrutura deve ser discutida, agora ela deve ser discutida a partir de quê? De como ela pode responder mais a um determinado projeto de universidade (Entrevistado E_2).

O entrevistado destaca algumas questões importantes que, na sua opinião, necessitariam de maior debate, a exemplo das seguintes: “temos que incluir ou excluir? Temos que homogeneizar ou fragmentar? Para que serve a nossa universidade? Para que serve a nossa pesquisa?”. Isso é o que ele entende por “se discutir internamente olhando para fora” (Entrevistado E_2).

Reflexões semelhantes vinham sendo levantadas desde o início da discussão sobre a reforma, ainda na gestão Cristovam Buarque, como discutido. Um entrevistado dirigente do MEC à ocasião mencionava, já naquele período, que as questões cotidianas das IES galvanizavam os debates, ficando em segundo plano, muitas vezes, os elementos de fundo da reforma.

Além das críticas apontadas aos conteúdos discutidos e não discutidos no processo de elaboração do projeto de reforma, duas outras questões são levantadas por entrevistados. A primeira diz respeito à coerência interna do texto e, a segunda, ao fato de terem sido implementadas medidas diversas que, atualmente, na opinião de alguns entrevistados, fazem com que o projeto tenha perdido sua razão de ser.

Um entrevistado colaborador do MEC afirmou que, em sua opinião, falta sintonia entre os vários aspectos contemplados no projeto de reforma. Ele próprio, contudo, aponta que as políticas são concebidas a partir de articulações complexas (consultas a setores interessados, pressões de grupos diversos ou projetos preferenciais), de modo que, no seu entendimento, “não tem como ter harmonia” mesmo.

A sensação que eu tenho é de que falta harmonia no conjunto de coisas, e que (...) não tem como ter harmonia. Eu acho que as políticas vão sendo gestadas no sabor ou de consultas, ou de pressões ou de projetos preferenciais (Entrevistado C1).

No mesmo sentido da afirmação anterior está a observação de um dirigente de associação de IES, para quem foram feitas tantas adaptações no projeto ao longo dos debates que, em sua opinião, “ele perdeu um eixo central” (entrevistado E_2).

Como abordado, ao longo do processo de discussão do projeto de reforma foram adotadas muitas políticas/medidas pelo governo federal, algumas das quais tratando de aspectos de algum modo contemplados no texto do projeto. Na opinião de um entrevistado dirigente de IES, o encaminhamento de tais medidas por fora do projeto fez com que este perdesse seu sentido.

É uma reforma que não tem nenhum sentido agora, porque já existe o SINAES, já existe o PROUNI, já existe o Decreto 5.777 e agora o E-MEC e outros decretos que foram aparecendo ao longo do tempo, que já não tem mais justificativa uma reforma. (...). Na verdade, ela perdeu um pouco a sua função (Entrevistado E_1).

Um entrevistado colaborador do MEC, por fim, comenta que, em sua opinião, o texto sintetiza “o tom predominante do debate sobre ensino superior na ocasião” (Entrevistado C2).

Um aspecto bastante ressaltado por entrevistados, tanto dirigentes e colaboradores do MEC quanto dirigentes de associações de IES, diz respeito ao texto final do projeto não atender aos interesses, hoje, nem do governo nem das entidades do campo da educação superior participantes do debate sobre o projeto de reforma. Um dos argumentos apontados para tanto se relaciona justamente ao fato de terem sido implementadas muitas medidas “por fora” do projeto, como já mencionado.

Há quem afirme que o texto refletia uma coligação política existente no primeiro governo Lula que, atualmente, no segundo governo, é diferente. O entrevistado colaborador do MEC que apontou esse aspecto comenta que, em função disso, hoje o projeto não agrada nem ao executivo nem ao legislativo.

Eu entendo que agora ela não agrada nem a gregos nem a troianos. Ela não agrada a quem enviou, ela não agrada a quem está examinando e não agrada ao Palácio do Planalto. (...) a lei não reflete mais o momento atual do governo. (...) era uma lei que refletia uma certa coligação, cujo segundo governo mudou de cara. Não é mais um governo com a essência que tinha. Então a lei também não estaria refletindo as características dessa nova constelação governamental. Então é isso mesmo, ela vai ser revista (Entrevistado C1).

Do mesmo modo, há quem aponte que nem o setor público nem o setor privado pactuam com o projeto ora no Congresso, como o entrevistado dirigente de IES a seguir:

se você procurar nos noticiários jornalísticos a área privada não está aceitando, a área pública não está aceitando, (...) porque não dá para aceitar o que está lá, e área nenhuma. A não ser o ministério, que não sei que tipo de visão ele tem, mas ele não consegue satisfazer a todas as áreas e acho que nós vamos ter um embate muito grande na Câmara (Entrevistado G1/E_1).

O posicionamento de que o projeto não mais se adequa ao presente é encontrado mesmo em um entrevistado que ressaltou aspectos positivos do processo de sua elaboração e do próprio teor do texto. Este entrevistado, um dirigente do MEC à época, acredita que o projeto atualmente está ultrapassado, tendo em vista todas as medidas adotadas pelo governo desde a sua produção até hoje. Não sua opinião, tais medidas foram muito mais eficientes do que o que estava previsto no projeto, de modo que este não tem mais o mesmo valor do momento em que foi produzido.

Agora eu entendo que depois desse período, que foi um período relativamente longo, com muitas discussões em todos os segmentos, e muitos debates na imprensa (...) eu acho que o projeto está ultrapassado porque depois disso foram tomadas tantas medidas muito mais eficientes do que o que o projeto se propunha que eu acho que hoje ele já não tem mais o mesmo valor, o mesmo caráter que ele tinha quando foi apresentado. Tanto que ele está lá e o governo não faz muita questão de tocar (Entrevistado G2_3).

O entrevistado chega a apontar como positivo que o projeto recentemente elaborado não mais atenda às demandas do presente. Em sua opinião, “isso mostra que a questão educacional é tão dinâmica que você não pode ter leis muito restritivas para nada”. Se, por um lado, a questão educacional pode ser considerada dinâmica, aspecto este que tem mais a ver com as características da sociedade atual que da educação em si, por outro, é de se esperar que as matérias disciplinadas na legislação tenham um caráter mais permanente, sobretudo em se tratando de um projeto de lei como este, que pretende estabelecer as normas gerais para a educação superior do país e

regular a educação superior no sistema federal de ensino, dentre outras questões.

Segundo o entrevistado, tanto é verdade que o projeto está superado que este foi encaminhado ao Congresso Nacional “e o governo não faz muita questão de tocar”, ou seja, não se movimenta politicamente no sentido de fazer aprovar o texto cuja elaboração ele próprio coordenou. Esta é também a opinião de um dirigente de associação de IES, para quem “esse projeto que está no Congresso está morto” (Entrevistado E_2).

Aqui se torna explícita uma aparente contradição na fala de muitos entrevistados. Por mais que ressaltem como positivo o espaço propício ao diálogo para elaboração do projeto de reforma, fazem crítica ao produto final desse trabalho resultante. De certo modo, é como se considerassem o movimento para elaboração do projeto de reforma válido do ponto de vista formal, mas não do substantivo. Em um país cujas duas principais reformas do ensino superior se deram em períodos políticos de autoritarismo, apenas o fato do governo manifestar o interesse em construir uma proposta de reforma de modo coletivo parece ter um valor simbólico muito grande.

5.1.4. A reforma antes da reforma

Conforme abordado na resenha da literatura desta dissertação, mesmo antes do envio do projeto de reforma da educação superior ao Congresso Nacional, várias medidas de grande envergadura foram adotadas pelo governo federal, caracterizando uma espécie de “reforma antes da reforma”⁵⁶. Os entrevistados manifestaram sua percepção sobre essa circunstância, brevemente explanada a seguir.

A denuncia ou o alerta de que o MEC vinha antecipando medidas possivelmente integrantes de um conjunto intitulado reforma da educação

⁵⁶ A expressão “reforma antes da reforma” é utilizada no sentido figurado para designar um conjunto de medidas/políticas que, de algum modo, antecipam a reforma que estava sendo formulada pelo governo e discutida com entidades da sociedade civil. Como exemplo de uma “reforma antes da reforma” pode ser citada a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (Nogueira, 2007).

superior está presente desde o início do governo Lula. O governo Cristovam Buarque, conforme menciona um entrevistado dirigente do MEC à época, foi diversas vezes acusado de “fatiar a reforma” (Entrevistado G1_2). Essa também foi uma crítica dirigida à gestão do ministro Tarso Genro, que, como apontado por um entrevistado dirigente do MEC no período, foi acusado de implementar a “reforma na marra” (Entrevistado G2_1).

De fato, várias análises realizadas por estudiosos do campo da educação superior assinalam essa tendência, em uma e outra gestão do ministério. Cunha (2003), assim com outros estudiosos da área, defendia a elaboração de uma Lei Orgânica do Ensino Superior, capaz de preencher as lacunas e corrigir os equívocos da LDB de 1996. Para ele,

o apoio do Ministério da Educação a um projeto de Lei Orgânica do Ensino Superior, cuja elaboração o próprio MEC poderia patrocinar, seria a expressão nítida de uma atuação contrária à do governo passado, que primou pela indução à legislação fragmentada. Como já disse, enquanto os projetos de LDB tramitavam no Congresso, o governo anterior patrocinava projetos de lei que tratavam de aspectos específicos da problemática educacional e não foram incorporados à lei maior da educação (p. 150).

O autor, comentando anteprojeto de lei que circularia no MEC em 2003, dispondo sobre o processo de escolha dos dirigentes das IFES, constata, contudo, que “a normatização fragmentária é uma tentação difícil de resistir” e que, aparentemente, o MEC havia cedido a pressões de grupos de interesses específicos. Em sua opinião, “salvo priorizar o atendimento a demandas de caráter exclusivamente político, senão partidário, é difícil entender por que razão o MEC seguiu na trilha da normatização atomizada do governo anterior” (p. 151).

Já Vieira (2005), discutindo, dentre outros aspectos, algumas das principais iniciativas do governo Lula no campo da educação superior, comenta que “enquanto a grande reforma não vem, pequenas reformas vão sendo feitas”. A autora menciona modificações, por exemplo, “no terreno da expansão da educação superior, tanto presencial quanto a distância”, bem como a aprovação do SINAES e do PROUNI.

Os entrevistados, tanto pertencentes ao governo como a associações de IES, parecem ter ciência desses aspectos. Conforme comenta um entrevistado dirigente de associação de IES, “alguns críticos mais contundentes diziam que estava acontecendo uma reforma fatiada e, de fato, isso estava acontecendo” (Entrevistado E_2). O depoimento de outro dirigente de associação de IES é ilustrativo da questão. Este explica que com o SINAES, cujas discussões iniciaram já na gestão de Buarque e, posteriormente, com o PROUNI, já na administração de Genro, teve início a reforma da educação superior.

Mas o Cristovam já inicia [a reforma] com o SINAES. Então, na verdade, ali começou o processo da reforma. A reforma não começa com a elaboração do anteprojeto com o Tarso Genro, ela começa antes, tanto com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior como com o Programa Universidade para Todos, o PROUNI (Entrevistado E_1).

Várias medidas já apontadas neste trabalho evidenciam essa “reforma antes da reforma”, como o PROUNI ou mesmo o Projeto de Lei relacionado à introdução de cotas para ingresso nas universidades de estudantes oriundos de escolas públicas e descendentes de negros e indígenas. Uma outra medida bastante citada pelos entrevistados foi o REUNI, recentemente criado pelo governo federal.

Para Cunha (2007), “o REUNI está para o segmento federal do setor público, assim como o PROUNI está para o setor privado” (p. 821). Um entrevistado dirigente de associação de IES, ao apontar sua percepção sobre o assunto, vai ao encontro dessa observação. Conforme destaca, a expansão vinha ocorrendo principalmente no âmbito do setor privado, estimulada também pelo PROUNI. O REUNI, na análise do entrevistado, é criado para viabilizar a ampliação de vagas no setor público, de modo a equilibrar esse processo de crescimento das matrículas no ensino superior.

a expansão estava ocorrendo sempre no privado, o PROUNI tinha propiciado também essa expansão. Então o governo entra com o REUNI, que é uma outra forma de atender a expansão via universidades federais, para dar uma estratégia nisso que já vinha, de fato, acontecendo. (...) De certa forma, [o REUNI] pretende dar um certo equilíbrio à expansão que o PROUNI fez. (Entrevistado E_2).

Com efeito, no âmbito do REUNI são tratadas questões relacionadas à adequação de indicadores que podem ser considerados de eficiência das IFES (relação professor/aluno, taxa de conclusão), mas há outros qualitativos importantes, como já mencionado. Aqui, sim, parece estar incluída uma proposta de reforma do modelo organizacional das IFES, com alterações em seus currículos e programas, dentre outras.

Segundo um entrevistado dirigente do MEC, essas medidas em paralelo à discussão da reforma foram encaminhadas de forma intencional, por conta de uma compreensão do ministro da Educação de que era necessário criar instrumentos para qualificar o ensino superior e viabilizar a expansão do acesso a esse nível de ensino.

Caminhou de forma integrada e intencional. Porque o ministro entendia que paralela a uma discussão de fundo da reforma universitária era fundamental criar políticas e instrumentos de qualificação do ensino e de ampliação do acesso à universidade (Entrevistado G2_1).

Há diferentes argumentos entre os dirigentes do MEC para justificar a decisão de partir para a implementação de medidas antes de concluído o projeto de reforma propriamente dito. Um entrevistado explica que o debate sobre uma reforma é demorado e que não fazia sentido deixar de encaminhar o que estivesse dentro da governabilidade do MEC.

não dava simplesmente para esperar que a reforma universitária fosse aprovada no Congresso para se viabilizar determinadas políticas que estavam no âmbito da governabilidade do ministro e do presidente da República. Então, isso foi feito intencionalmente. Na medida do possível aquilo que se podia colocar, inclusive enquanto plano de governo, o ministro foi fazendo paralela à discussão da reforma (Entrevistado G2_1).

Realmente, é preciso reconhecer que a discussão realizada para elaboração e aprovação de uma lei de reforma mais ampla da educação superior leva, por vezes, anos. São muitos os atores e interesses envolvidos. Tome-se como exemplo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), que levou cerca de oito anos, após a promulgação da Constituição e da apresentação de seu primeiro projeto na Câmara dos

Deputados, para ser promulgada, ainda assim não tratando de modo adequado todas as matérias em questão, conforme destacado por críticos da área (Cunha, 2003, p. 147). Associe-se a isso o fato de que as questões que estão sob a governabilidade dos gestores, como é o caso de algumas das medidas antes mencionadas, não apenas podem como devem ser encaminhadas.

Outro entrevistado comenta que o governo passou a dar andamentos às medidas de reforma em função de dificuldades relacionadas ao processo de elaboração do projeto de reforma.

[analisando as dificuldades no processo de formulação do projeto de reforma], a gente viu logo que esse troço nasceu pra não ir adiante. E então apareceram esses projetos tipo PROUNI e tal, esses programas, que eram uma maneira de atingir algumas metas do projeto geral (Entrevistado G2_2).

Se na literatura são muitas as críticas direcionadas a esta considerada “reforma antes da reforma”, entre muitos dos entrevistados a análise da situação revelou-se diferenciada. Um entrevistado dirigente de associação de IES comenta que, em sua opinião, muitas das medidas adotadas pelo governo foram resultantes das discussões realizadas por ocasião da elaboração do projeto de reforma. Conforme entende, tais medidas não dependiam da aprovação do projeto de lei. Uma outra observação importante registrada pelo entrevistado é que, além da demora da tramitação de um PL dessa natureza, no Congresso o texto proposto poderia sofrer diversas alterações.

eu acho que essas medidas [adotadas pelo governo] foram extraídas do projeto [de reforma da educação superior]. (...) Eram coisas que não demandariam aprovação do projeto no Congresso, que a gente sabe que é demorado, pode sair (...) qualquer coisa lá de dentro se não se articular muito bem para isso, e eu acho que o governo, o ministério agiu corretamente, pegar algumas delas e transformar em medida provisória, em decreto, de forma a atender mais preementemente segmentos, setores que estavam descobertos, completamente (Entrevistado G1/E_2).

Outro entrevistado, também dirigente de associação de IES, cita alguns exemplos de medidas que foram discutidas na ocasião em que se formulava o projeto de reforma e, paralelamente, vieram a ser objeto de normatização

específica por parte do governo. É o caso do Decreto 5.773⁵⁷, do Decreto 5.224⁵⁸, dentre outros. Conforme aponta o entrevistado, essas são medidas “que estão no texto da reforma, mas que já foram traduzidas em decretos antecipadamente”.

O próprio Decreto 5.773, que sai mais ou menos na mesma época em que estávamos terminando a segunda versão do projeto, foram três versões na verdade, foi fruto dessas propostas que nós apresentamos para a reforma e que não daria tempo de se esperar a reforma para que nós pudéssemos colocar as coisas para funcionar. Então esse decreto foi fruto disso, a própria revogação do Decreto 5.225⁵⁹ com a incorporação de alguns de seus artigos ao Decreto 5.224 também foi fruto daquelas propostas que nós apresentamos no projeto de reforma. O próprio reconhecimento da autonomia dos CEFET no que diz respeito a registrar o seu próprio diploma (...) foi fruto dessa discussão (Entrevistado G1/E_3).

O entrevistado chega a afirmar que um desses decretos, o de nº. 5.773, representa uma síntese da proposta encaminhada por sua entidade.

Aparentemente, a preocupação com a aprovação de uma lei orgânica, tal como defendia o MEC em seu discurso inicial e tal como reivindicavam estudiosos do campo da educação superior, a exemplo de Cunha (2003), não se mostrou parte dos desejos dos dirigentes de associação de IES entrevistados. Pelos depoimentos analisados, está claro que tais dirigentes entenderam, assim como os dirigentes do MEC, que era mais adequado fazer caminhar pelo poder executivo, e não aguardar que isso fosse realizado via poder legislativo, as matérias que fossem possíveis.

Seguramente era mais fácil e rápido fatiar, por assim dizer, o projeto de reforma da educação superior, aprovando medidas de forma individualizada, de modo que o conjunto dessas medidas ao final expressasse, de algum modo, o teor desse projeto maior.

⁵⁷ Decreto nº. 5.773, de 9 de maio de 2006 – Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.

⁵⁸ Decreto nº 5.224 de 1º de outubro de 2004 – Dispõe sobre a organização dos centros federais de educação tecnológica e dá outras providências.

⁵⁹ Decreto nº. 5.225, de 1º de outubro de 2004 – Altera dispositivos do decreto no 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Revogado pelo decreto nº 5.773/2006.

É possível que a conformidade do teor de parte das medidas adotadas pelo governo com o que foi discutido no bojo da elaboração do projeto de reforma, associada ao sentimento de urgência de tais medidas, tenha tornado os entrevistados mais favoráveis a essa reforma antes da reforma.

A fala do entrevistado dá a entender que a aprovação dessas medidas gera um sentimento de recompensa por parte das entidades. Elas viriam a atender demandas inscritas em um projeto que não se realizou. Não se realizou até o momento e, na expectativa de muitos entrevistados, é pouco provável que venha a se realizar.

Após discutir as percepções dos entrevistados sobre alguns aspectos do movimento em torno da elaboração do projeto de reforma, cabe passar ao exame de suas percepções sobre a questão da ampliação e democratização do acesso à educação superior.

5.2. Análise das entrevistas quanto à evolução da temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior

Esta seção, dividida em três subseções, apresenta os resultados da análise das entrevistas com integrantes do segundo grupo constituído para trabalhar com a reforma, composto majoritariamente por dirigentes do MEC, com colaboradores do MEC e com dirigentes de associações de IES, no que diz respeito à temática da ampliação e democratização da educação superior brasileira.

A análise das entrevistas inicia com um breve comentário sobre as entidades que mais se destacaram na proposição de sugestões/propostas relacionadas a essa temática, na perspectiva dos entrevistados. Expõe alguns consensos e dissensos existentes entre os participantes das discussões, também no que se refere à temática em foco. Apresenta, por fim, uma discussão sobre as principais propostas apontadas sobre o assunto.

5.2.1. Entidades que se destacaram na discussão de propostas relacionadas à ampliação e democratização do acesso à educação superior

Foram consultados todos os documentos encaminhados pelas entidades ao MEC com suas propostas/reivindicações, por ocasião da elaboração do projeto de reforma. A consulta mostrou que a temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior fez parte do conjunto das preocupações de várias entidades desta área. Em muitos casos, as propostas referentes a essa matéria não foram acompanhadas de maiores detalhes, mas o registro de que medidas no sentido de ampliar e/ou democratizar o acesso a esse nível de ensino se faziam necessárias não deixa de ter sua relevância política.

Seja por meio do envio de documentos ao MEC, seja por meio de falas quando da participação nos debates realizados sobre o assunto, as entidades tornaram públicas suas reflexões, preocupações e demandas nessa seara. Apenas um levantamento mais apurado permitiria identificar quais foram as entidades que, de fato, mais se destacaram no encaminhamento de propostas relacionadas à temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior.

Alguns entrevistados, contudo, apontaram, a partir de suas perspectivas, algumas dessas entidades. A União Nacional dos Estudantes (UNE); as entidades sindicais de professores, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); a Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA); e o Conselho dos Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET) foram as mencionadas como de maior destaque na discussão dessa questão, em particular. A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), citada por um entrevistado, na opinião de outro concordava com a relevância da questão do acesso, porém estava mais preocupada com discussões relacionadas à autonomia e financiamento universitário. Já o Sindicato

Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) é apontado por dois entrevistados como uma entidade que não teve grande participação nesse debate⁶⁰.

Os depoimentos a seguir ilustram os comentários dos entrevistados sobre as entidades que se destacaram na apresentação de propostas sobre o tema em foco:

[o debate sobre ampliação e democratização do acesso] sempre foi muito mais presente na UNE, (...) nas entidades sindicais de professores, com exceção da Andes, por exemplo, a CNTE teve uma participação forte. Entre a Andifes era algo que não estava muito [presente], queriam preservar mais a autonomia, quer dizer, aceitavam o princípio, mas não uma determinação legal (Entrevistado G2_1).

[das entidades que se destacaram na apresentação de propostas sobre ampliação e democratização do acesso é possível citar] a UNE, sem dúvida nenhuma. A UNE foi talvez a [entidade] que tenha apresentado maior conjunto de posições ao texto. A FASUBRA também deu uma grande contribuição. (...) a SBPC, também teve uma participação boa nisso. São os que eu acho que se destacaram (...) a UNE, FASUBRA... e o CONCEFET (Entrevistado G1/E_2).

A Andifes participou, o Andes não tanto (Entrevistado E_2).

Dessas entidades citadas, a UNE é a que foi lembrada por um maior número de entrevistados. Os estudantes, com efeito, estiveram a frente de muitas discussões importantes na área da educação superior, a exemplo daquelas realizadas por ocasião da reforma universitária de 1968 (Martins, 1998; Fávero, 1995). Conforme explica Fávero (2006), “nesse contexto, a participação do movimento estudantil se dá de forma muito densa, o que torna difícil analisar a história do movimento da Reforma Universitária do Brasil sem que seja levada em conta essa participação” (p. 29).

⁶⁰ O ANDES, como apontam esses entrevistados, não teria se sentado às mesas de discussão com o governo e com outras entidades, mas não parece ter se furtado, de todo, ao debate. Isso pode ser constatado pelo fato do sindicato ter publicado diversos documentos sobre a reforma da educação superior em tela, incluídas análises sobre as diferentes versões do anteprojeto divulgadas pelo MEC. Em alguns desses documentos, as propostas da entidade relacionadas à temática da ampliação e/ou democratização do acesso ao ensino superior estão expostas. Tais documentos estão disponíveis para consulta no sítio da entidade (<http://www.andes.org.br>. Acesso em: 12/11/2007).

Os estudantes de ensino superior, representados pela UNE, também participaram ativamente dos debates sobre a reforma da educação superior conduzida pelo governo Lula. Os inúmeros documentos produzidos e divulgados pela entidade no período atestam essa participação⁶¹. Diferentemente da postura assumida pela entidade no passado, todavia, no presente os estudantes mostraram-se muito mais receptivos a propostas oriundas do governo, o que pode ser explicado, em parte, pelas diferenças entre os governos em um e em outro momento.

5.2.2. Consensos e dissensos sobre a ampliação e democratização do acesso à educação superior

Com relação aos consensos e dissensos entre as propostas das diferentes entidades foram recolhidos depoimentos diversos. Há desde um entrevistado dirigente do MEC que aponta que “houve bastante unanimidade” nas propostas apresentadas sobre ampliação e democratização do acesso, até um entrevistado dirigente de associação de IES que assinala o oposto, que “tudo foi muito discutido, (...) sempre foi muito embate”. Os dois depoimentos a seguir, ainda que de modo breve, ilustram o posicionamento divergente de um colaborador do MEC, para quem havia uma forte convergência entre a opinião das entidades participantes do debate sobre a matéria, e de um dirigente de associação de IES, que mencionou que o consenso era sempre perseguido, muito embora as discordâncias existissem.

Não é possível distinguir propostas pessoais daquelas discutidas em conjunto tendo em vista que havia forte convergência de visões, inclusive das instituições que participaram publicamente do debate (Entrevistado C_2).

A busca do consenso era sempre perseguida, mas sempre foi muito embate (Entrevistado G1/E_2).

Essa divergência na visão geral da questão também está presente quando se tratam de questões específicas. As percepções de entrevistados

⁶¹ Os documentos da UNE relacionados à discussão da reforma da educação superior estão disponíveis para consulta no sítio da entidade (<http://www.une.org.br>. Acesso em: 03/01/2008).

sobre a proposta de ampliação das vagas/matrículas no ensino superior, por exemplo, revelam as diferentes – e, em alguns casos, opostas – posições.

Como já discutido, na literatura corrente há um explícito consenso em torno da necessidade de ampliação do acesso ao ensino superior. As análises realizadas por estudiosos sobre o assunto destacam, de um modo geral, o baixo percentual de atendimento da população brasileira nesse nível de ensino, particularmente dos jovens entre 18 e 24 anos (Corbucci, 2004; Pinto, 2004; Pacheco e Ristoff, 2004; Oliveira e Catani, 2006; Moehlecke e Catani, 2006; Política..., 2007). Este consenso sobre a idéia de que era preciso “ampliar o número de vagas” no ensino superior também foi respaldado na fala de vários entrevistados, como mostram os depoimentos a seguir, de um dirigente do MEC e de associação de IES, respectivamente:

Eu acho que havia um grande consenso (...) de que tinha que ampliar matrículas (Entrevistado G2_2).

A expansão estava muito clara como uma necessidade (Entrevistado E_2).

Se parece haver consenso com relação à necessidade de expandir as matrículas, as divergências surgem no momento de definir em que setor deverá ocorrer essa expansão. Esse é um aspecto já discutido neste trabalho, quando foram apresentados exemplos de defensores do crescimento das matrículas sustentado no setor público e/ou no setor privado.

Um entrevistado colaborador do MEC observa que, ao longo dos debates, ganhou relevo a proposta de “ampliação de vagas nas IES públicas, para cumprir metas do PNE” (Entrevistado C_2). Neste plano, como comentado, existem metas objetivas de expansão do acesso à educação superior, a exemplo daquela que prevê que até o final da vigência do PNE pelo menos 30% dos jovens com idade entre 18 a 24 anos estejam matriculados neste nível de ensino. A única meta do PNE que apontava claramente no sentido de ampliar a participação do setor público no conjunto das matrículas, de modo a que este nunca respondesse por menos de 40% do total das vagas, entretanto, foi vetado pelo então presidente da República.

Posicionamentos divergentes daquele expresso pelo entrevistado anteriormente mencionado, contudo, podem ser identificados, como o do entrevistado dirigente de IES que contesta a idéia de que ampliar vagas na rede pública signifique democratização do acesso. O vestibular é apontado por este entrevistado como o instrumento que seleciona os estudantes melhor preparados. Em sua opinião, a criação de novas vagas nas instituições públicas viria a atender a um contingente maior da população que ela supostamente já atenderia, os mais ricos.

Você fala em democratização do ensino. O que é democratização do ensino? É aumento das vagas públicas para poder atender a população (...) que não pode pagar? Mentira. Porque na hora que você leva para o vestibular, o vestibular seleciona aquele que está melhor preparado e na verdade quem acaba entrando nas escolas públicas são os mais ricos (Entrevistado G1/E_1).

O entrevistado, ao posicionar-se desse modo, indiretamente retoma o discurso segundo o qual alunos que na educação básica estudam em escolas privadas dirigem-se às universidades públicas, ao passo que aqueles oriundos de escolas públicas, em geral, estão nas instituições privadas.

Vale a pena retomar observação de Moehleck e Catani (2006), para quem, “ao contrário do que o senso comum e até mesmo muitas autoridades têm divulgado, recentes estudos mostram que a composição social e étnica do setor privado é mais elitista que do público” (p. 53). Reportando-se a estudos de Sampaio, Limongi e Torres (2000), os autores mencionam que a presença de estudantes com menor renda e negros é mais forte em IES públicas que privadas.

Assumindo a necessidade de expansão das matrículas, um entrevistado sintetiza a matéria dizendo que o setor público queria para realizar essa tarefa mais recursos, ao passo que o setor privado buscava subsídios públicos:

Os públicos queriam para fazer isso mais recursos e os privados queriam concessões, que acabaram fazendo com o PROUNI (Entrevistado G2_2).

Alguns dos consensos e dissensos entre as entidades sobre as propostas referentes à ampliação e democratização do acesso serão

expressas a seguir, ao serem apresentadas as principais propostas sobre a temática que emergiram nos debates, a partir da percepção dos entrevistados.

5.2.3. Principais propostas relacionadas à ampliação e democratização do acesso ao ensino superior

Os entrevistados destacaram, a partir de suas opiniões, algumas das principais propostas relacionadas à ampliação e democratização do acesso à educação superior que emergiram neste processo de elaboração do projeto de reforma. Tais propostas podem ser enquadradas em basicamente três vertentes. A primeira vertente contempla propostas mais relacionadas a aspectos de gestão, em especial de gestão acadêmica das instituições existentes. Já a segunda vertente inclui propostas mais ligadas à redefinição dos critérios ora vigentes para ingresso de estudantes em instituições de ensino superior. A terceira vertente, por fim, possui interfaces com as duas primeiras, mas pode ser caracterizada como aquela na qual se situa uma proposta referente a um “novo pacto” entre o setor público e o privado. A seguir cada uma dessas vertentes será melhor caracterizada, por meio da explicitação das propostas que nelas se enquadram.

Otimização das instituições de ensino superior e ensino noturno

As propostas incluídas na primeira vertente, com uma feição mais de gestão, são no sentido de otimizar a estrutura existente nas IES e ampliar o acesso por meio da criação de novas vagas no ensino noturno.

A proposta de otimização da gestão das IES, de acordo com um entrevistado dirigente de associação de IES, consistia, dentre outros elementos, na reestruturação da carreira docente, na integração das diversas instâncias das instituições e na melhor utilização dos recursos financeiros (Entrevistado G1/E_2). Conforme o referido entrevistado, a reestruturação da carreira docente permitiria, de um lado, ampliar o número de docentes e, de

outro, utilizar mais adequadamente aqueles já pertencentes aos quadros das IES. Como resultado dessa iniciativa, seria possível “ter uma oferta de vagas um pouco maior nas instituições”. Para o entrevistado, contudo, as questões relacionadas a essa matéria acabavam “esbarrando sempre no financiamento”, bem como na “autonomia das instituições”.

Um outro aspecto mencionado por esse dirigente de associação de IES diz respeito à necessidade de democratizar as próprias IES, tendo em vista democratizar o acesso dos estudantes. Conforme aponta, a falta de integração dos departamentos dificulta uma ação indutora da ampliação por parte dos gestores. Se os departamentos fossem mais integrados seria possível utilizar melhor a carga horária docente.

a gente fala em democratização do acesso, mas para isso você precisa democratizar nossas próprias instituições. A estrutura departamental, por exemplo, (...) é um fator limitante para a atuação das instituições, porque (...) cria instâncias completamente estanquisadas do ponto de vista de um projeto geral da universidade. E isso dificulta muito para o gestor poder ter uma ação mais propositiva no sentido da ampliação da oferta que a universidade pode fazer (Entrevistado G1/E_2).

O entrevistado aponta, ainda, que a ampliação do orçamento para financiamento do ensino superior é apenas um aspecto que precisa ser considerado. Além dessa ampliação, no seu entender, é preciso otimizar a utilização dos recursos hoje disponíveis. Essa melhor utilização dos recursos, para o entrevistado, poderia refletir em mais vagas no ensino superior.

tinha segmentos que sempre esbarravam na questão do financiamento. E eu sempre afirmei que o grande problema nosso não é o financiamento, financiamento é um dos aspectos. Mas há condições de você otimizar os orçamentos que nós temos, claro, ampliando sempre, mas dando melhor destino a eles de forma que você possa ampliar a oferta que a universidade apresenta hoje (Entrevistado G1/E_2).

Outra proposta, ainda na primeira vertente, está relacionada à ampliação das vagas no ensino noturno. Esta não deixa de constituir uma estratégia de otimização da estrutura das IES, na medida em que se utiliza a estrutura física e os recursos humanos disponíveis para tanto.

A expansão de vagas no ensino noturno também foi uma proposta em pauta nos debates relacionados à temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior, conforme citam dois entrevistados, um dirigente do MEC e outro de associação de IES. O primeiro desses entrevistados cita que as entidades batalharam muito para levar adiante essa proposta, tendo em vista seu impacto na criação de oportunidades para as pessoas das camadas populares. Já o segundo entrevistado afirma que a entidade da qual ele era dirigente foi uma das que enfatizaram a relevância de ampliação do ensino noturno, sobretudo nas universidades estaduais. Em sua opinião, essa é uma medida que facilita o acesso, principalmente, aos jovens trabalhadores.

A outra demanda que eles batalhavam muito, que é também de acesso, que facilita, é o ensino noturno. Ampliar vagas no ensino noturno. (...) era nessa mesma perspectiva de ampliar a possibilidade de acesso a camadas populares (Entrevistado G2_1).

A gente bateu muito na importância, na necessidade e urgência das estaduais ampliarem os cursos noturnos, porque havia muita estatal, ainda há, (...) que de noite está tudo apagado. (...) a otimização dos turnos da noite nas instituições [constitui] um instrumento de facilitação [do acesso], sobretudo, aos trabalhadores e aos jovens que tentam percorrer o caminho do ensino superior e esbarram na impossibilidade de fazê-lo quando estão trabalhando (Entrevistado G1/E_2).

Conforme apontam Moehlecke e Catani (2006), “historicamente, o ensino noturno surgiu como uma forma de permitir ao aluno trabalhador a continuidade de seus estudos e é hoje identificada como uma medida de democratização do ensino” (p. 58).

Atualmente, conforme dados do censo da educação superior de 2006, 61% das matrículas na graduação estão em cursos diurnos, enquanto 39% em cursos noturnos. As IES públicas possuem a maior parte das matrículas em cursos diurnos (63%), sobretudo em se tratando das IFES (75%). Nas IES privadas a situação se inverte, tendo em vista que a maioria das matrículas está em cursos noturnos (69%), principalmente no caso das particulares (73,7%). O que chama atenção nessa área é o caso das IES municipais. Estas, diferentemente das demais IES públicas, possuem a maior parte dos seus

cursos no turno noturno (74%), com um percentual inclusive superior ao das IES privadas.

Esses dados mostram que ainda há um grande potencial de crescimento a ser explorado nas IES públicas. A ampliação da oferta de ensino superior no turno noturno seguramente representaria maiores oportunidades aos jovens trabalhadores. Se, por um lado, parece claro que esta expansão é estratégia que pode contribuir para a democratização do acesso a esse nível de ensino, principalmente por acolher estudantes trabalhadores, por outro lado é forçoso reconhecer que essa não é uma matéria isenta de dificuldades. Cunha e Oliveira (1989) comentam que “os problemas do ensino noturno são originários de causas externas e internas ao sistema educacional brasileiro” (p. 39). Como questão externa, os autores mencionam, por exemplo, as condições sócio-econômicas dos estudantes que freqüentam esse turno. Já como questão interna citam a não adequação do currículo às especificidades dos estudantes.

Porto e Santos (1988) observam que, associada à decisão política de expandir o ensino superior noturno, é necessário desenvolver uma estratégia pedagógica adequada, de modo que essa expansão não venha a ser sinônimo de queda na qualidade do ensino.

Redefinição dos critérios para ingresso nas IES

Dentre as propostas incluídas na segunda vertente, mais relacionadas à redefinição dos critérios para seleção de estudantes para o ensino superior, duas se destacaram. A primeira está relacionada à substituição do atual vestibular pelo Exame Nacional de Nível Médio (ENEM) e a segunda, à implementação de políticas de cotas para ingresso nas instituições, com base em critérios sociais e/ou étnico-raciais.

Antes de passar ao detalhamento dessas propostas, cabe mencionar o comentário de um dos entrevistados dirigentes de associação de IES, para quem as seleções para ingresso no ensino superior “são completamente elitistas”, o que a bibliografia sobre o tema já documentava pelo menos desde os anos 1980. Conforme explica, tais seleções primam sempre pela

identificação dos melhores estudantes, deixando de lado os demais. No seu entendimento, o grande desafio posto hoje para as IES é trabalhar no sentido de qualificar os jovens nos cursos de ensino superior, e não apenas permitir o acesso àqueles que já possuem boa formação. Em suas palavras:

o grande mecanismo de democratização era uma coisa que a gente tinha colocado naquela época, porque na verdade na sociedade brasileira existe um certo conceito, eu diria até darwiniano, de seleção natural das pessoas, quem pode chegar à universidade quem não pode, porque os mecanismos que a gente tem hoje de acessibilidade são completamente elitistas, e isso é complicado de você romper com a universidade. Sempre se procura os melhores para estar dentro das universidades e não se procura se fazer de todos os que entram serem melhores do que estavam antes de entrar. Pegar o que a gente chama de aluno pronto é muito fácil. O grande desafio é pegar o que não está pronto e aprontar (Entrevistado G1/E_2).

Com efeito, o vestibular, principal ferramenta de seleção para ingresso nas IES, pode ser compreendido como um exame que busca identificar os candidatos com melhor preparo acadêmico para que prossigam em sua trajetória escolar em nível superior. No bojo deste exame está a noção de mérito como elemento determinante na definição de quem terá ou não acesso a esse nível de ensino.

Retomando discussão já realizada neste trabalho, existem diferentes tipos de mérito. Barrozo (2004), por exemplo, faz uma distinção entre o mérito instrumental e o mérito pessoal. O primeiro, conforme sua explicação, refere-se à posse de determinadas competências, adquiridas, grosso modo, por meio da educação escolar. Já o segundo, também de acordo com o autor, está relacionado ao desempenho das pessoas em certas situações, levando-se em conta as oportunidades que elas tiveram ao longo de sua vida.

Os vestibulares tradicionais, sem dúvida, adotam o mérito instrumental como recursos para identificação dos futuros estudantes das IES. Justamente por este motivo, são apontados como instrumento de seleção elitista, tendo em vista que o mérito instrumental possui uma forte relação com as condições sócio-econômicas das pessoas.

A primeira das propostas incluídas na segunda vertente propõe substituir o vestibular, apontado como a grande barreira que impede o acesso de muitos ao ensino superior, pelo Exame Nacional de Cursos (ENEM). Como explica o entrevistado dirigente do MEC, essa era uma questão levantada pelos estudantes:

outra coisa em termos de ampliação que era muito reivindicada, mas isso não entrou, era a suspensão do vestibular. (...) os estudantes defendiam muito essa questão de terminar com o vestibular. (...) o ENEM foi uma proposta que foi abraçada por eles. Transformar o vestibular no ENEM. (...) Mas isso não chegou a ser uma demanda assim muito considerada porque o próprio MEC tinha muita resistência a isso. Era muito difícil, de repente, num canetaço derrubar... (...) era muito complicado, mas era também uma demanda de acesso. De universalização do acesso (Entrevistado G1/E_2).

Esta proposta de supressão do vestibular é antiga, como já comentado, remontando, pelo menos, à década de 1960. Nesse período, diante da crescente demanda por acesso ao ensino superior e da crise dos excedentes dos vestibulares, os estudantes já tinham esta como uma de suas bandeiras. Cunha (1989) menciona que “os seminários de reforma universitária promovidos pela União Nacional dos Estudantes expressaram sempre essa reivindicação” (p. 86).

Na ocasião, essa demanda dos estudantes chegou, inclusive, a contar com o apoio de um deputado federal (Carvalho Netto), que, de acordo com Cunha (1989), apresentou Projeto de Lei na Câmara extinguindo os exames vestibulares. A forte resistência do Ministério da Educação e do próprio Conselho Federal de Educação a esse assunto foi determinante para fazer silenciar a questão (p. 87).

Como explícito pela fala do entrevistado, a história novamente se repetiu. Os estudantes reapresentaram a proposta de eliminar o vestibular, desta feita propondo utilizar como substituto um exame do próprio MEC, o ENEM. Particularmente no que diz respeito a essa questão, é preciso comentar que de nada adiantaria, em termos de ampliação do acesso, excluir o vestibular se o número de vagas permanecesse o mesmo. Também não seria viável a perspectiva de uma progressão automática ao ensino superior após a

conclusão do ensino médio, tal como ocorre entre as séries deste, tendo em vista algo já discutido nessa dissertação: não há como atender a todos os aspirantes ao ensino superior, nem todos têm interesse e aptidão para tanto e não é necessário ao país que toda sua população tenha formação em nível superior.

Há, ainda, um outro aspecto a ser mencionado no tocante à proposta de substituição dos atuais exames vestibulares pelo ENEM. Trata-se, aparentemente, de uma alteração com impacto restrito à metodologia do exame em questão. As provas do ENEM, assim como as que hoje são adotadas em grande parte dos exames seletivos para acesso do ensino superior, são formuladas a partir de questões de múltipla escolha nas diversas áreas do conhecimento. O que diferencia esta prova daquela, de acordo com informações do INEP, órgão responsável por sua implementação, é que a prova do ENEM “é interdisciplinar e contextualizada. Enquanto os vestibulares promovem uma excessiva valorização da memória e dos conteúdos em si, o ENEM coloca o estudante diante de situações-problemas e pede que mais do que saber conceitos, ele saiba aplicá-los” (<http://www.enem.inep.gov.br>. Acesso em: 23/02/2008).

Seria a proposta de substituição do vestibular pelo ENEM, em essência, a retomada de algo já vivenciado na educação brasileira, qual seja, a realização de processo seletivo centralizado pelo MEC? Essa proposta, todavia, pelo que aponta o entrevistado, não parece ter sido considerada no bojo das discussões do projeto de reforma.

A segunda proposta incluída na segunda vertente é referente à reserva de vagas nos processos seletivos das IES. De acordo com um entrevistado colaborador do MEC, nos debates estiveram em evidência propostas relacionadas “às diferentes formas de cotas” (Entrevistado C_2). Outro entrevistado, este dirigente do MEC, explica que eram dois os tipos de cotas discutidos: um para estudantes “oriundos de escolas públicas” e outro para “afrodescendentes e indígenas” (Entrevistado G2_1).

O caso da proposta de introdução do sistema de reserva de vagas nas instituições de ensino superior (cotas sociais e/ou étnico-raciais), particularmente nas instituições públicas, talvez seja o que melhor retrate as

divergências entre as entidades participantes do debate para elaboração do projeto de reforma. Este é um campo no qual os debates são sempre acalorados, e, em muitos casos, como menciona Steil (2006), existem limites para as “afirmações de caráter científico, as quais acabam sempre imbricadas com posições político-ideológicas” (p. 9).

As diferentes opiniões expressas pelos entrevistados sobre o assunto refletem uma discussão presente no seio da própria sociedade⁶². A mídia, com efeito, foi pródiga em retratar a grande diversidade de posicionamentos de vários atores sobre o assunto. Um entrevistado dirigente do MEC ilustra a questão:

Teve um grande debate sobre essa questão das políticas afirmativas. Teve um grande debate público (...), que foi para os jornais, eu acho que isso foi extremamente saudável, onde tinham especialistas que defendiam, especialistas que [eram contra]. (...) Reitores a favor, reitores contra (Entrevistado G2_1).

Como comentado, muitas entidades promoveram encontros para discutir aspectos contemplados no conjunto do projeto de reforma. Um dirigente de associação de IES explica que a entidade da qual ele era presidente reuniu três especialistas com diferentes visões sobre as políticas de cotas para debater o assunto. Um desses especialistas não apenas era a favor da reserva de vagas para negros nos processos seletivos para ingresso no ensino superior como considerava essa medida essencial. Outro argumentava que as cotas promovem a segmentação de diferentes grupos (pobres e ricos; brancos e negros) e que o caminho mais adequado para democratizar o acesso não era este, e sim promover a melhoria da educação básica do país. Um terceiro especialista, por fim, de acordo com o que informa o entrevistado, enfatizava a

⁶² Os debates sobre a adoção de cotas nas IES já estavam em curso há alguns anos no Brasil. A apresentação de projetos de lei tornando essa medida compulsória contribuiu consideravelmente para ampliar a visibilidade desta matéria. Até os dias atuais, muitos grupos sociais e políticos relevantes estão envolvidos nessa discussão. Recentemente, em 30/05/2006, vários estudiosos e/ou personalidades públicas assinaram e encaminharam ao Congresso Nacional manifesto contra o PL 73/1999 (PL das Cotas) e o PL 3.198/2000 (PL do Estatuto da Igualdade Racial). Pouco tempo depois, em 03/07/2006, um manifesto a favor da aprovação desses dois PL, também assinados por várias personalidades, foi encaminhado ao Congresso.

importância de, para além da reserva de vagas para ingresso, viabilizar as condições de permanência dos estudantes nas IES.

Essa questão da democratização do acesso a gente fez uma discussão aqui interessante, quando nós discutimos a questão das cotas. (...). Nós convidamos o professor X, que é o reitor daquela Universidade Zumbi dos Palmares, o professor XX, que é uma pessoa bastante conhecida e bastante estudiosa do ensino superior, conhece muito o ensino superior, e o professor XXX, que na época era reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, que é pioneira no país na reserva de vagas. Então eles discutiram. Para o X é fundamental que as vagas sejam reservadas para negros. O XX acha que a questão não é discriminar, segmentar o pobre e o rico, o negro ou o deficiente, a questão é democratizar o acesso dando formação adequada no ensino básico. (...). E o XXX, que já aplicava o modelo, acha que a questão de reserva de vagas é complicada, porque você não tem só que reservar vagas, você tem que desenvolver uma política de manutenção do aluno na escola. Porque esse pessoal (...) entra na (...) (universidade) e depois não tem dinheiro para comer, não tem dinheiro para pagar condução, não tem nada. Não adianta reservar vagas se você não dá a esse aluno condições para permanecer (Entrevistado E_1).

Esses posicionamentos retomam discussão já efetuada neste trabalho, sobre as diferentes visões do que seja a democratização do acesso. Aspecto importante mencionado na fala de um dos três especialistas convidados para o debate diz respeito à necessidade de se pensar políticas que garantam a permanência dos estudantes na universidade. Os estudantes ingressantes nas IES por meio de cotas, sejam elas quais forem, em sua quase totalidade, são oriundas de famílias com baixo poder aquisitivo. Desse modo, o desenvolvimento de medidas de assistência a este público representa um aspecto essencial para o sucesso das políticas de cotas. A assistência estudantil, tema correlato ao da ampliação e democratização do acesso, será abordada mais adiante, ao serem analisadas as alterações pelas quais passou o texto do projeto de lei ao longo dos debates.

Um entrevistado dirigente do MEC, em consonância com os posicionamentos públicos explicitados pela instituição, afirmou que a questão das cotas foi muito debatida durante a elaboração do projeto de reforma, e que o ministro da Educação à época tinha muita clareza da importância de sua introdução nos processos seletivos para ingresso no ensino superior (Entrevistado G2_1).

Com efeito, a defesa das cotas nas seleções das IES é uma matéria que ocupa grande espaço na literatura acadêmica contemporânea. Vários autores, analisando dados da situação social e econômica de negros e brancos na sociedade brasileira, constatam que as políticas universalistas implementadas ao longo dos anos não foram efetivas na superação das desigualdades entre uns e outros. Por conta disso, muitos autores argumentam que esta constitui uma iniciativa fundamental para iniciar uma reparação histórica (Gonçalves e Silva e Silvério, 2003; Domingues, 2005).

O entrevistado dirigente do MEC anteriormente referido comenta que, na sua opinião, ninguém se posicionou contrário às cotas para estudantes oriundos de escolas públicas. As maiores resistências – ou o preconceito, nas palavras do entrevistado – eram em relação às cotas para afrodescendentes.

um percentual para a escola pública (...) ninguém era contra. Afrodescendentes é que era o preconceito (Entrevistado G2_1).

O depoimento de um entrevistado dirigente de associação de IES sobre o posicionamento de sua entidade com relação a essa matéria enquadra-se perfeitamente na situação descrita anteriormente. Segundo o entrevistado, a entidade da qual era presidente na ocasião defendia que as cotas deveriam contemplar estudantes egressos de escolas públicas, tendo em vista que a condição social, mais que outros elementos – como raça e etnia – eram determinantes para o não sucesso de tais alunos no vestibular.

[na entidade] o entendimento é que tem que ser ajudado não é apenas alguém porque é indígena ou porque é negro, mas, sobretudo, porque é pobre. Na realidade esse candidato negro ou indígena é marginalizado porque, independente da cor, independente da origem étnica, na realidade, porque ele é da fração pobre do país, então ele não pode fazer o ensino médio particular, então ele traz as marcas das deficiências da escola pública básica e aí não passa no vestibular das públicas (Entrevistado G1/E_2).

Este entrevistado não deixa de mencionar sua compreensão de que as políticas afirmativas “são medidas válidas de uma forma emergencial”. Em sua opinião, os esforços a serem empreendidos devem focar a “melhoria da

educação básica, para que as chances de entrar na universidade pública sejam estendidas a todos”.

As críticas à adoção de cotas para negros nas IES, algumas das quais reiteradas por dirigentes de entidades do campo da educação superior, também encontram amplo respaldo na literatura acadêmica do presente. Como discutido, são muitos os argumentos utilizados para se contrapor a essa medida. Alguns autores apontam que esta constitui uma política social de alto risco, tendo em vista que pode contribuir para criar uma cisão racial no país (Fry e Maggie, 2007; Fry, 2007a). Outros afirmam que as cotas introduzem de modo explícito o racismo na sociedade (Fry, 2007b; Góes, 2007; Maestri, 2007). Há, ainda, autores que pontuam que este critério de seleção vai de encontro ao mérito acadêmico, como já discutido neste trabalho.

Posicionamentos contrários à inclusão de dispositivos no projeto de reforma determinando a adoção de quaisquer cotas por parte das IES, e não apenas para negros, também estiveram presentes na fala de entrevistados. É o caso do depoimento do dirigente de IES a seguir, para quem não é possível democratizar o acesso ao ensino superior por meio de instrumentos legais. Esta democratização, do seu ponto de vista, ocorre, antes, por meio da oferta de uma educação de qualidade que garanta oportunidades iguais às pessoas.

não é através de medidas, leis, decretos, portarias, que você democratiza. Você democratiza quando você oferece oportunidades iguais a todas as pessoas (Entrevistado E_1).

Conforme o entrevistado, sua entidade defende que a adoção ou não de cotas para acesso ao ensino superior seja determinada “com base na autonomia das instituições”, e não de forma obrigatória, por meio de leis.

Como será visto mais adiante, na parte de discussão das diferentes versões do projeto de reforma, a primeira versão desse documento continha uma seção que tratava exclusivamente das chamadas políticas e ações afirmativas. Nesta seção, um dispositivo previa, de modo objetivo, a reserva de vagas para egressos de escolas públicas e outro estabelecia que parte dessas vagas deveria ser destinada a autodeclarados negros e indígenas. Na segunda e na terceira versão do projeto de reforma esse dispositivo foi alterado e

incluído nas disposições transitórias. Permaneceu nessas duas versões, contudo, a indicação clara de que em determinado período (2015) as IES deveriam possuir em seus cursos pelo menos 50% dos estudantes egressos integralmente do ensino médio público, respeita da proporção de afrodescendentes e indígenas na região. No projeto de lei, muito embora estivesse previsto que as IFES deveriam adotar programas de ação afirmativa, foram excluídas as metas referentes a esta matéria.

Na compreensão de um entrevistado dirigente de associação de IES, essa mudança no dispositivo sobre cotas no projeto de lei constituiu uma medida estratégica, tendo em vista as várias resistências que a proposta encontrou na ocasião.

eu acho que foi uma medida estratégica, nessa última versão, atenuar um pouco a força da proposta, precisamente porque encontrou e encontra ainda resistência, especialmente nas [instituições] federais (Entrevistado G1/E_2).

Outro entrevistado, desta feita dirigente do MEC, afirmou acreditar que essa mudança se deu em função dos conflitos relacionados à implementação da medida.

Eu acho que tiraram a explicitude (sic) do movimento porque deu muitos conflitos sobre os números. Eu lembro que teve uma vez que disseram assim: então, tá, vamos botar 30% dos alunos que sejam considerados pobres. Bom, aí vem a discussão: o que é que é pobre? Vai ser auto-declaração? Vamos pegar declaração da renda da família? Aí alguém dizia: tudo bem, podemos até pegar, porém, como é que vai ser processado tudo isso? Vai encarecer de tal modo. Entende, são discussões técnicas que são importantes porque, aí ficaram na autodeclaração que a UnB usava para definir raça, etnia (Entrevistado G2_2).

“Novo pacto” entre o ensino público e privado

Como exposto, a primeira das vertentes antes mencionadas trazia propostas relacionadas a aspectos de gestão das IES, ao passo que a segunda contemplava propostas referentes aos critérios para seleção dos estudantes. A terceira vertente, por sua vez, possui uma certa interface com essas duas.

Trata-se, em síntese, de proposta em torno da materialização de um “novo pacto” entre o setor público e o privado para oferta do ensino superior.

Um entrevistado dirigente de associação de IES comenta que, na ocasião dos debates, as pessoas tinham ciência da ociosidade em um grande número de vagas do setor privado e que existiam algumas reflexões no sentido de uma suposta “utilização pública dos bancos escolares das instituições privadas”:

A gente sabia que na escola privada havia uma ociosidade grande e o FIES por si só não cumpria, como não cumpre, esse papel de (...) oportunizar aos jovens o acesso à universidade. Então a gente já apregoava alguma coisa no sentido de uma utilização pública dos bancos escolares das instituições privadas (Entrevistado G1/E_2).

De acordo com o entrevistado, na época em que se deram os debates para formulação do projeto de reforma esta proposta de “utilização pública dos bancos escolares privados” foi apontada, entretanto o grupo não chegou a um maior detalhamento sobre o assunto. Em sua opinião, as discussões em torno dessa matéria situavam-se “dentro do mesmo conceito que o PROUNI” incorporou posteriormente. O entrevistado questiona-se, inclusive, se “seria uma megalomania achar que foi por conta disso que surgiu o PROUNI”.

Aliás, aspecto que chama a atenção é o fato dos entrevistados, ao abordarem a questão da ampliação e democratização do acesso à educação superior na discussão sobre a reforma, reportarem-se em muitos casos ao PROUNI, que em nenhum momento chegou a fazer parte do texto de reforma. Este é apontado como um projeto que viabilizou essa ampliação/democratização tanto por entrevistados dirigentes do MEC quanto de associação de IES:

[Uma das propostas de ampliação e democratização do acesso ao ensino superior] é o PROUNI, que permitiu que pessoas que nunca teriam a expectativa de entrar na universidade entrassem (Entrevistado G2_3).

[O projeto de ampliação e democratização do acesso ao ensino superior foi] canalizado em grande parte pelo projeto de uma engenharia muito interessante (...) que é o PROUNI (Entrevistado G1/E_2).

Apesar da informação de um entrevistado dirigente de associação de IES, para quem todas as entidades envolvidas no debate sobre a reforma “foram a favor dessa ampliação de oportunidades” por meio do PROUNI (Entrevistado G1/E_2), as discussões em torno da matéria não parecem ter sido tranqüilas. Um entrevistado dirigente de outra associação de IES comenta que sua entidade tradicionalmente defendeu a ampliação de vagas no ensino superior, entretanto posicionou-se contrária ao PROUNI, tendo em vista acreditarem que essa expansão deveria ocorrer por meio do setor público.

A própria questão do PROUNI, na época (...) a [entidade] tinha se manifestado contrária (...). E tinha sido uma decisão tomada em plenária da [entidade] (...), dizendo que afinal de contas nós queríamos a expansão, porque a expansão é uma das grandes lutas que a [entidade] (...) levou durante muito tempo, [mas que ela se desse na rede de ensino pública] (Entrevistado E_2).

Interessante apontar a falar de um entrevistado dirigente de associação de IES, para quem o ensino superior privado “está mais que democratizado” após a adoção do PROUNI. Segundo ele, o setor privado não se opôs ao PROUNI.

o ensino privado (...) já está mais que democratizado com a benesse que nós fizemos ao governo. Também houve interesse, nós não combatemos o PROUNI. O PROUNI é alguma coisa que você pode chamar de democratização, certo? (Entrevistado G1/E_1).

Há que se mencionar, ainda, a observação de dois entrevistados, um dirigente de associação de IES e outro colaborador do MEC, para quem essa temática da ampliação e democratização do acesso é relacionada ao ensino público, não dizendo respeito ao setor privado.

isso na verdade é tudo relacionado ao ensino público. Não diz respeito ao ensino privado (Entrevistado G1/E_1).

era uma parte que tinha muito mais a ver com o setor público porque para parte do setor privado você já tinha a solução do PROUNI e coisas parecidas. (...) são relativos ao setor público (Entrevistado C1).

Discutidas as percepções dos entrevistados sobre algumas questões referentes à temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior, cabe passar ao exame de como evoluiu esta matéria nas diferentes versões do projeto de reforma desse nível de ensino.

5.3. Evolução da temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior nas diferentes versões do projeto de reforma

Conforme explicado no tópico dos objetivos, este estudo buscou, dentre outros, identificar as alterações realizadas nas sucessivas versões do projeto de reforma da educação superior, ao longo dos debates, particularmente no que concerne à temática da ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino.

Esta seção, dividida em quatro subseções, começa com um comentário introdutório sobre o tempo dispensado à discussão de cada uma das versões do projeto de reforma e sobre sua quantidade de artigos. Em seguida, passa a um breve comentário sobre as mudanças referentes à estrutura do documento durante as discussões. Por fim, adentra na apreciação da evolução da temática propriamente dita. É apresentada uma análise comparativa das três versões do anteprojeto de lei da reforma da educação superior e do projeto de lei delas resultante. A análise objetiva, em síntese, explicitar as mudanças referentes ao assunto em foco.

5.3.1. Tempo entre a divulgação das diferentes versões do projeto de reforma

Antes de adentrar nas questões substantivas das versões do projeto de reforma, vale a pena registrar algumas observações. Um primeiro aspecto que chama a atenção diz respeito ao tempo entre a divulgação das diferentes versões do texto. Entre a publicação da primeira (dez./2004) e da segunda versão do anteprojeto de lei (jun./2005) decorreram-se, aproximadamente, seis

meses. Entre a divulgação desta e da terceira (jul./2005), um mês. Já desta última ao Projeto de Lei (abr./2006) levaram-se cerca de nove meses.

Assim, entre a divulgação da primeira e da última versão do anteprojeto, período no qual o governo oficialmente dialogou com entidades da sociedade civil sobre o conteúdo do texto, passaram-se sete meses. Entre a divulgação da terceira versão e o encaminhamento do projeto de lei ao Congresso, período no qual o texto esteve na Casa Civil do governo federal para análise, nove meses.

Uma provável explicação para o texto permanecer mais tempo em um setor do governo que em debate com as várias entidades interessadas no assunto pode estar associada a algo apontado por um entrevistado dirigente do MEC: que essa matéria não era prioritária para o governo na época. Muito embora isso vá de encontro aos discursos do MEC sobre a questão, como já comentado, o fato de se passarem quase dois anos sem que o governo acene, pelo menos explicitamente, seu interesse pelo projeto de lei no Congresso é um indicativo de que a afirmação do entrevistado pode ter um fundo de verdade.

Aspecto importante a mencionar diz respeito à não participação de representantes de órgãos considerados estratégicos do governo nas discussões sobre a reforma, tais como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e a própria Casa Civil da Presidência da República. Esse é um dos elementos que pode ter contribuído para a demora do anteprojeto na Casa Civil e, sobretudo, para o fato do governo não demonstrar grande interesse na aprovação do projeto, apesar de ter sido o responsável por coordenar sua elaboração e por encaminhá-lo ao Congresso Nacional.

A relevância de uma forte articulação com outras esferas do poder para viabilizar a implementação de mudanças nesse campo já foi diagnosticada em momentos anteriores. Trindade (2003), ao tratar das discussões sobre autonomia universitária realizadas entre o MEC e entidades do campo da educação superior, a exemplo do CRUB e da ANDIFES, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, comenta que

constatou-se rapidamente que a iniciativa política do MEC, em matéria de educação superior, era reflexa e dependente de decisões que se desenvolviam nos núcleos de poder mais poderosos do governo, ligados à área econômica e da reforma do Estado (p. 267).

Como bem conclui Ferreira (2007), ao analisar as principais propostas para o ensino superior público durante da gestão do ministro Eduardo Mattos Portella, nos anos 1980, “a implementação de uma política educacional depende não só das intenções de seus principais mentores, mas do jogo político – que originará as tendências dominantes para tal implementação” (p. 43).

Esse jogo político envolve as relações e negociações entre os mentores das propostas de políticas e atores diversos influentes no governo, dentre outros. Isso é válido, sobretudo, nos casos em que a política em questão tem considerável impacto em outras áreas e envolve diferentes interesses, como ocorre com a reforma da educação superior.

5.3.2. Quantidade de artigos das diferentes versões do projeto de reforma

Outro item a ser destacado é referente ao número de artigos das diferentes versões. A primeira versão do anteprojeto tinha 100 artigos, a segunda 72, a terceira 69 e o projeto de lei 58. Como se vê, ao longo dos debates o texto foi sendo enxugado.

Reportando-se à primeira versão do anteprojeto, Castro e Schwartzman (2005) entendem que só o fato do MEC divulgar um projeto de reforma já é preocupante, tendo em vista que “o ensino superior, em todo o mundo, está em constante transformação, tanto em seus conteúdos quanto em suas formas institucionais, e não é boa prática regulá-lo em uma camisa de força de uma lei como esta” (p. 1). A grande quantidade de artigos é apontada pelos autores como algo negativo – uma espécie de camisa de forças a reduzir a flexibilidade do ensino superior, em um momento no qual estão sendo processadas alterações nesse nível de ensino em todo o mundo.

Também Durham (2005b), ao proceder a análise deste documento, apresenta críticas com relação a este aspecto. Nas palavras da autora, “um dos primeiros defeitos do projeto é o detalhismo”. Este, em sua opinião, “constitui sempre uma camisa de força que restringe a autonomia e a capacidade de inovação” (p. 1-2). Na crítica efetuada pela autora, o detalhismo é apresentado como parte de uma cultura nacional de centralismo burocrático.

O tratamento pormenorizado das questões atinentes à educação parece ser uma característica da legislação brasileira nessa área, particularmente na educação superior, tendo em vista que considerações semelhantes já foram registradas em outros contextos. Esta mesma autora, referindo-se às alterações implementadas na educação superior durante o governo Vargas, aponta que a legislação era extremamente detalhista e dispunha sobre questões como indicação de professores, currículos e programas, duração dos cursos, sistema disciplinar, cobranças de taxas e pagamento de mensalidades pelos estudantes (Durham, 2005c, p. 4).

Machado-da-Silva e Gonçalves (1999, *apud* Machado-da-Silva et al., 2003) comentam que, no Brasil, “o uso freqüente de mecanismos coercitivos, tanto para a manutenção como para a transformação social, decorre da tradição patrimonialista em conjunção com os longos períodos autoritários que caracterizam o processo de formação sociocultural da sociedade” (p. 180-181). É na cultura nacional, pois, onde se devem buscar as raízes dessa forma de proceder.

Apesar do número de artigos do anteprojeto ter sido reduzido na última versão do documento, sua quantidade continuou em pauta. Na mesma linha das observações anteriores, Vieira (2005), tecendo consideração sobre a terceira versão do anteprojeto, lembra que “o texto é bem mais extenso que o da LDB de 1996, que definiu as diretrizes para a educação superior em vinte e dois artigos. Também ultrapassa em forma e conteúdo ao da reforma de 1968, que se contentou com cinqüenta e dois artigos bastante enxutos” (p. 8).

A autora busca nas múltiplas demandas dos envolvidos no movimento de formulação do projeto de reforma uma provável explicação para sua extensão. Se é verdade que muitos foram os atores e interesses a serem conciliados nesse processo, também é preciso reconhecer que o recurso à

legislação como forma de introduzir mudanças na educação brasileira é uma prática corrente.

5.3.3. Mudanças na estrutura das diferentes versões do projeto de reforma

Com relação à estrutura dos documentos, de um modo geral, é possível constatar que da primeira à segunda versão do anteprojeto houve algumas mudanças consideráveis, ao passo que da segunda para a terceira e desta para o projeto de lei as mudanças foram mínimas⁶³. Um registro importante é o de que foi após a divulgação da primeira versão, como citado na seção de análise das entrevistas, que foi constituída a comissão de sistematização do anteprojeto, composta basicamente por professores universitários convidados pelo MEC.

Das alterações realizadas da primeira para a segunda versão do anteprojeto com relação a este aspecto, apenas quatro são consideráveis. As demais foram apenas mudanças na ordem das matérias ou pequenas alterações na nomenclatura das partes.

A primeira mudança diz respeito à inclusão de uma seção que trata da educação superior no sistema estadual de ensino, no Capítulo II (das instituições de educação superior) do Título I (das normas gerais da educação superior). Com efeito, uma proposta de lei que se propunha orgânica para o ensino superior brasileiro não poderia deixar de contemplar dispositivos referentes ao ensino superior nas instituições estaduais, hoje responsáveis por 14,4% das matrículas nesse nível de ensino (3.188 estudantes).

A segunda foi a inclusão de uma seção destinada especificamente aos centros universitários e às faculdades federais, no Capítulo III (das instituições federais de educação superior) do Título II (da educação superior no sistema federal de ensino).

⁶³ Conferir mudanças no texto do anteprojeto, relacionadas à estrutura do documento, no anexo III.

A terceira mudança também ocorreu neste mesmo capítulo e título. Trata-se da aglutinação de duas seções relacionadas aos estudantes (das políticas e ações afirmativas públicas; e do apoio ao estudante) em uma única, referente às políticas de democratização do acesso e de assistência estudantil. A seção que tratava do apoio ao estudante, vale a pena comentar, estava organizada em duas subseções, uma dedicada à assistência estudantil e a outra ao então chamado primeiro emprego acadêmico. Enquanto os dispositivos relacionados a esta primeira subseção permaneceram na segunda versão do anteprojeto, bem como nas demais, aqueles referentes à segunda foram excluídos.

A quarta mudança, por fim, consiste na exclusão de todo o capítulo III (das instituições privadas de Educação Superior). Da segunda versão do anteprojeto para as demais, como comentado, as alterações na estrutura foram apenas de nomenclatura.

5.3.4. Mudanças no conteúdo das diferentes versões do projeto de reforma no que diz respeito à temática da ampliação e democratização do acesso ao ensino superior

Citadas as mudanças operadas na estrutura das versões do projeto, vale adentrar em seu conteúdo para explicitar maiores detalhes sobre aquelas relacionadas à temática da ampliação e democratização do acesso propriamente dita⁶⁴. A exposição inicia com as questões relacionadas diretamente a essa matéria – apresentando, primeiramente, itens relacionados à ampliação e, posteriormente, itens referentes à democratização –, passando, em seguida, para alguns temas correlatos ao assunto.

Especificamente no que diz respeito à ampliação do acesso ao ensino superior, dois itens merecem ser aludidos. O primeiro trata da previsão de que a União pudesse participar do financiamento das instituições estaduais e municipais que com ela celebrassem convênio; e o segundo, da expansão da

⁶⁴ Conferir mudanças no texto do anteprojeto, relacionadas ao conteúdo referente à temática da ampliação e democratização do acesso ao ensino superior, no anexo IV.

rede pública de modo que esta nunca respondesse por menos de 40% do total das matrículas do ensino superior.

Novidade que aparece com a segunda versão do anteprojeto, e que permanece praticamente inalterada até o projeto de lei, é a inclusão de um dispositivo prevendo que “a União poderá participar do financiamento das instituições de educação superior estaduais e municipais que com ela celebrem convênios ou consórcios públicos”, tendo em vista expandir a oferta de vagas e qualificar cursos e programas. Na terceira versão do documento é incluído que isto deve se dar na forma da Lei nº. 11.107, de 06/04/2005⁶⁵, e observando-se “a legislação do respectivo sistema de ensino”. No projeto de lei, finalmente, é acrescido que deve ser levada em consideração, ainda, “a existência de dotação orçamentária específica” (2ª versão – Art. 29; 3ª versão – Art. 28; PL – Art. 22).

A primeira versão do anteprojeto previa, como um dos objetivos da educação superior, expandir a rede pública para garantir a igualdade de oportunidades educacionais, de modo que esta respondesse por 40% das vagas do sistema de ensino superior até 2011. Na segunda e na terceira versão do anteprojeto este dispositivo passou às Disposições Transitórias, como acréscimo ao item 4.3 (dos objetivos e metas) do Plano Nacional de Educação. No projeto de lei este dispositivo é simplesmente excluído (1ª versão – Art. 3º, VII; 2ª versão – Art. 69; 3ª versão – Art. 65).

Essa proposta de ampliar a oferta do ensino superior público de modo que este viesse a responder por, no mínimo, 40% do total das matrículas desse nível de ensino não é nova. Como discutido anteriormente, este já era um dos objetivos e metas previstos no Plano Nacional de Educação, vetado pelo presidente da República. O argumento utilizado para tanto foi o de que a medida não guardava consonância com a Constituição de 1988, já que não havia previsão orçamentária no Plano Plurianual, nem ao menos na Lei orçamentária, para fazer face a essa expansão do setor público. Na justificativa de veto é indicado, inclusive, que este dispositivo vai de encontro ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁶⁵ Esta Lei “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”.

No que concerne à democratização do acesso ao ensino superior, um aspecto preliminar a ser comentado é que na primeira versão do anteprojeto, em nenhum momento, é usado o termo “democratização do acesso”. Essa terminologia aparece a partir da segunda versão, quando é estabelecido que as IES cumprirão seu compromisso social mediante garantia de “democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico”, e permanece até o projeto de lei (2ª versão – Art. 5º, X; 3ª versão – Art. 5º, I; PL – Art. 4º, I).

Conforme discutido neste trabalho, existem diferentes conceitos e posicionamentos acerca do que vem a ser essa democratização do acesso ao ensino superior. Há desde os que defendem que a simples ampliação de vagas nesse nível de ensino pode ser considerada democratização, até os que apontam que a este aspecto outros precisam ser associados, a exemplo da origem social e/ou étnico-racial dos estudantes que ingressam nas IES.

Pelos dispositivos incluídos em todas as versões do projeto, como será visto, o documento trabalha na perspectiva de que a democratização pressupõe não apenas a ampliação do acesso, mas, sobretudo, a inclusão no ensino superior de populações que tradicionalmente encontram maiores barreiras para conquistar vagas nas IES. Nesse grupo estão os estudantes egressos do ensino médio de escolas públicas, bem como negros e descendentes de indígenas.

As premissas a serem consideradas nas medidas de democratização propostas são expressas a partir da segunda versão do anteprojeto, permanecendo no documento até o projeto de lei. São elas⁶⁶, “sem prejuízo de outras”:

- I - condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais;
 - II - importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e
 - III - condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.
- § 1º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de

⁶⁶ Existem pequenas alterações de nomenclatura da segunda para a terceira versão do anteprojeto e desta para o projeto de lei. Tais alterações, contudo, não possuem impacto algum no conteúdo do dispositivo, motivo pelo qual não serão aqui comentadas. O texto citado entre aspas corresponde ao do projeto de lei.

estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.

§ 2o As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.

§ 3o Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição (2ª versão - Art. 56; 3ª versão - Art. 53; PL - Art. 46).

Uma inclusão importante realizada nesta segunda versão do anteprojeto, como mencionado na citação anterior, está relacionada ao ensino noturno nas IFES. Tal qual apontado por vários entrevistados, esta era uma demanda fortemente inscrita na agenda de entidades participantes do debate sobre a reforma. A segunda versão do anteprojeto determinava que as IFES deveriam “oferecer, sempre que pertinente, pelo menos um terço de seus cursos e matrículas no turno noturno” (Grifo nosso). Na terceira versão a expressão “sempre que pertinente” foi excluída, entretanto foi incluída passagem determinando que a diretriz não se aplicava “para cursos em turno integral”. No projeto de lei o dispositivo permaneceu o mesmo da terceira versão do anteprojeto (2ª versão – Art. 56, § 2º; 3ª versão – Art. 53, § 2º; PL – Art. 46, § 2º).

A primeira versão do anteprojeto apontava, já no início, como um dos preceitos que deveriam reger a educação superior, a “aplicação de políticas e ações afirmativas na promoção da igualdade de condições, no âmbito da educação superior, por critérios universais de renda ou específicos de etnia, com vista à inclusão social dos candidatos a ingresso em seus cursos e programas” (1ª versão - Art. 4º, III). Mais adiante, na seção intitulada “Das políticas e ações afirmativas públicas”, o texto previa que as IFES deveriam “elaborar e implantar, na forma estabelecida em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, programas de ações afirmativas de promoção igualitária e inclusão social”, que atendessem ao disposto no artigo antes mencionado (1ª versão - Art. 47).

A partir da segunda versão, até o projeto de lei, essas questões continuaram postas, apenas redigidas de modo diferente. Na nova seção intitulada “Das políticas de democratização do acesso e de assistência

estudantil”, foi incluído artigo definindo que “as instituições federais de ensino superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social”.

O parágrafo único incluído no dispositivo antes referido contempla aspecto fundamental para o sucesso da política de democratização pretendida, ao determinar que “as instituições deverão incentivar ações de nivelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente” (2ª versão – Art. 55; 3ª versão – Art. 52; PL – Art. 45). Como já comentado, para além da garantia de acesso aos estudantes em foco, é preciso dispor de mecanismos que viabilizem sua permanência. Para tanto, importa adotar medidas que auxiliem tais estudantes acadêmica e financeiramente.

A primeira versão do anteprojeto determinava de forma expressa, ainda, a reserva de 50% das vagas para estudantes que cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas, a serem preenchidas por um percentual mínimo de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção dessas populações na região da instituição. As instituições federais de educação superior deveriam alcançar o atendimento pleno desses critérios em, no máximo, dez anos. Essa determinação deveria ser levada em consideração inclusive em concursos de seleção para ingresso em cursos de graduação com características especiais. Nas disposições transitórias, por fim, era previsto que o Poder Executivo deveria rever esse sistema especial de acesso no prazo de dez anos (Art. 48; Art. 49; Art. 50; Art. 51; Art. 94).

Na segunda e na terceira versão do anteprojeto essa matéria passou às Disposições Transitórias, como acréscimo ao item 4.3 (dos objetivos e metas) do Plano Nacional de Educação. De acordo com o disposto nestas duas versões do anteprojeto, as instituições federais de educação superior deveriam organizar seus cronogramas de modo que, até 2015⁶⁷, atendessem plenamente os critérios de proporção de pelo menos cinquenta por cento, em

⁶⁷ O PNE tem vigência até 2011, apesar do dispositivo prever o alcance das metas estabelecidas até 2015.

todos os turnos e em todos os cursos de graduação, de estudantes egressos integralmente do ensino médio público, respeitada as proporções regionais de afrodescendentes e indígenas (2ª versão – Art. 69; 3ª versão – Art. 65).

Na terceira versão do anteprojeto foi incluído, ainda no mesmo artigo, dispositivo determinando que as instituições federais de ensino superior a serem criadas, bem como novos *campi* ou unidades administrativas, deveriam atender a esses critérios desde sua primeira seleção.

A determinação explícita da obrigatoriedade da reserva de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, bem como para negros e descendentes de indígenas, todavia, foi excluída do projeto de lei. Este parecia ser o grande diferencial do documento que, na opinião de críticos, pouco inovou.

Como temas correlatos à ampliação e democratização do acesso à educação superior, dois podem ser mencionados. O primeiro relaciona-se às políticas de assistência estudantil e, o segundo, ao chamado Primeiro Emprego Acadêmico.

Com relação à assistência estudantil, na primeira versão do anteprojeto havia uma subseção destinada ao tratamento específico da matéria. Os quatro artigos contemplados nessa subseção, todavia, faziam referência a um mesmo assunto: autorização da Caixa Econômica Federal a realizar “concurso anual especial com destinação da renda líquida exclusivamente para o financiamento de programas de assistência estudantil a estudantes de baixa renda do sistema federal da educação superior”. Era previsto que, na seleção dos estudantes beneficiários dos programas, deveria ser observada proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população, segundo o último Censo do IBGE (1ª versão – Art. 52 a 55).

Na segunda e na terceira versão do anteprojeto esse assunto passou a ser tratado em um único artigo, posicionado nas Disposições Transitórias. Um aspecto importante a destacar é que enquanto na primeira versão o recurso previsto era voltado exclusivamente para assistência estudantil, nas demais

passou a ser destinado ao financiamento da educação superior de uma forma geral.

A partir da segunda versão, todavia, foi incluído um dispositivo especificando que as medidas de assistência estudantil devem contemplar, sem prejuízo de outras:

- I - bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão;
- II - moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital;
- III - auxílio para transporte e assistência à saúde; e
- IV - apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, bem como de representação estudantil nos colegiados institucionais (2ª versão - Art. 57; 3ª versão - Art. 54; PL - Art. 47).

No parágrafo único deste dispositivo incluído na segunda versão é determinado que as instituições federais de ensino superior devem destinar um montante de recursos correspondente a pelo menos cinco por cento de sua verba de custeio para fazer face a essas despesas, valor que é ampliado para nove por cento na terceira versão. No projeto de lei os nove por cento das verbas de custeio das instituições de ensino superior continuam reservados para esta finalidade, mas no cálculo não entram, diferentemente das versões anteriores, os custos com pagamento de pessoal.

Conforme observa Alves (2002), a democratização do acesso à educação superior não se efetiva apenas mediante o acesso a esse nível de ensino. Muitos dos estudantes hoje matriculados nas IES, sobretudo em se tratando daqueles que ingressam por meio de sistemas de reserva de vagas, são pertencentes a classes sociais com baixo poder aquisitivo. Enfrentam, desse modo, sérias dificuldades financeiras para se manter nas instituições. Neste contexto, a criação de mecanismos que garantam a permanência e o prosseguimento nos estudos desses estudantes constitui uma medida essencial para democratizar, de fato, o acesso ao ensino superior.

A primeira versão do anteprojeto incluía, ainda, como outro tema correlato à ampliação e democratização do acesso à educação superior, oito artigos tratando do Primeiro Emprego Acadêmico. A idéia dessa proposta era autorizar as instituições de educação superior do sistema federal de ensino e

do sistema de ensino dos Estados e do Distrito Federal a adotar, com as adaptações previstas no anteprojeto, as regras do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE para celebração de contratos de trabalho em atividades de extensão, por estudantes matriculados em curso de graduação, e em atividades de ensino, como instrutores ou monitores, por estudantes matriculados em programas de pós-graduação, na mesma instituição superior de ensino (1ª versão - Art. 56 a 63). Nas demais versões este tema foi excluído.

Outras passagens do projeto de reforma referentes à temática da ampliação e democratização do acesso ao ensino superior poderiam ser mencionadas. Estas, todavia, contribuem para esclarecer a tônica do documento e as alterações processadas ao longo dos debates.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade atual é marcada por exigências cada vez mais fortes de novos conhecimentos e a necessidade de educação permanente é uma realidade. Desse modo, a população tende a, cada vez mais, buscar ampliar seu acesso à educação formal.

A demanda por ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil não é recente e as conquistas dos últimos anos, relacionadas à universalização do ensino fundamental e à ampliação progressiva do ingresso de jovens no ensino médio, são indicativas de que ela tende a permanecer e se intensificar. A experiência de outros países mostra que é pouco provável que esse assunto saia da agenda dos governos e da sociedade civil em curto prazo. A discussão dessa matéria está presente mesmo naqueles países que possuem uma maior taxa de escolarização nesse nível de ensino.

Inicialmente as universidades eram, em essência, instituições de elite, pois reservadas a poucos. Com o passar do tempo veio a ampliação do acesso ao ensino superior e, em seguida, a massificação desse nível de ensino tornou-se realidade em alguns países. Naqueles nos quais a questão mais avançou, já existe um discurso em torno da universalização desse acesso (Trow, 2003).

É claro que quando se fala em universalização do acesso ao ensino superior, ou mesmo em massificação, não se está falando de um mesmo tipo de ensino superior. A diferenciação das instituições e dos cursos é um requisito para o atendimento a diferentes clientela, com diferentes interesses.

A questão da ampliação do acesso ao ensino superior é particularmente dramática no Brasil, onde o percentual de jovens com idade entre 18 e 24 anos cursando esse nível de ensino ainda é muito baixo se comparado ao de outros países, mesmo os da América Latina.

Além do debate sobre ampliação do acesso, há um outro, estritamente relacionado a este, que precisa ser considerado. Trata-se da democratização desse acesso, assunto tão relevante quanto complexo. Encarar o problema de frente significa, para além de discutir “a quantos deve ser permitido o acesso ao ensino superior?”, buscar respostas para a questão: “a quem é permitido

esse acesso?”. A resposta à segunda questão não é simples porque remonta a uma tensão própria do ensino superior no presente, qual seja, a contradição entre excelência e democracia (Oliveira e Catani, 2006, p. 4). Alguns elementos fazem o pêndulo tender para um lado, ao passo que outros o levam à direção oposta.

Na discussão em torno da reforma do ensino superior brasileiro, levada a efeito durante o primeiro mandato do presidente Lula e que tem continuidade no legislativo e em outros espaços da sociedade, essas e outras questões estiveram em pauta.

Este trabalho objetivou oferecer elementos para melhor compreender aspectos do processo de elaboração do projeto de reforma da educação superior, bem como da discussão sobre a temática da ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino. Para tanto, foram realizadas entrevistas com atores envolvidos nesse debate e analisadas as diferentes versões do projeto divulgadas pelo MEC. Dentre os entrevistados, alguns eram vinculados ao setor público, enquanto outros ao setor privado, particular ou comunitário. Alguns integravam quadros de universidades, ao passo que outros eram oriundos de IES com diferentes modelos organizativos. Uns do governo, outros ligados a associações de IES da sociedade civil. Todos eles, em síntese, podem ser apontados como atores que desempenharam um papel importante nesse debate, seja pela função que ocupavam quando da discussão do projeto de reforma, seja por sua expertise nas questões em discussão.

É preciso registrar que houve um benefício importante na realização das entrevistas em um momento posterior à finalização dos trabalhos dos grupos constituídos pelo governo federal para elaborar o projeto de reforma. Os entrevistados, no passado recente muito envolvidos com a discussão, hoje olham para aquele movimento com os olhos do presente. Assim, possivelmente possuem elementos que os auxiliam a melhor aquilatar o que aconteceu na ocasião. Inclusive porque, como comentado, muitas políticas na época em gestação hoje estão implementadas, a exemplo do PROUNI e do REUNI, dentre outras.

No que se refere ao processo de elaboração do projeto de reforma, alguns comentários anteriormente expostos merecem ser retomados. Como

previsto, tensões há muito expressas na área da educação emergiram novamente, como a histórica divergência entre o público e o privado, as tentativas de diferenciação do setor comunitário do setor particular e a busca de auxílio financeiro do governo para as instituições comunitárias, dentre outras.

Os entrevistados dirigentes e colaboradores do MEC, em sintonia com os discursos oficiais da instituição, consideram que houve espaço democrático para debate do projeto de reforma. Entre os dirigentes de associação de IES as opiniões foram divergentes. Há quem afirme que esse espaço democrático, de fato, foi instalado, bem como quem defenda o oposto, que isso se deu apenas nos discursos. As críticas à metodologia adotada pelo MEC para formulação do documento, é preciso que se registre, estão presentes mesmo entre dirigentes do MEC.

Em se tratando dos desdobramentos das propostas encaminhadas ao MEC pelas entidades participantes dos debates, dirigentes e colaboradores do MEC citam que houve um esforço da instituição no sentido de incorporar as propostas que recebeu das entidades. Dirigentes de associação de IES, por sua vez, novamente divergem nas opiniões. Há quem diga que as propostas apresentadas por suas entidades foram contempladas na versão final do documento, do mesmo modo que há quem defenda que não. É particularmente interessante a observação de um entrevistado que reconhece que algumas propostas das entidades foram incluídas no documento, mas questiona em que medida essas propostas representaram, de fato, os anseios da comunidade acadêmica e da própria sociedade.

A versão final do projeto é considerada melhor por alguns, seja por constituir o fruto do diálogo entre muitos atores, seja pelas contribuições que supostamente traz ao sistema de ensino superior. Outros enfatizam mais aquilo que identificam como aspectos negativos, a exemplo da ausência de uma, também suposta, coerência interna no texto. Uma unanimidade existente entre os entrevistados, tanto dirigentes e colaboradores do MEC como dirigentes de associações de IES, diz respeito à crença de que o projeto de reforma está superando e não mais atende às demandas do presente.

“Uma análise mais atenta do que se passa no campo da educação superior brasileira revela que as reformas possuem dinâmicas bastante distintas em contextos democráticos e autoritários. Nos cenários de fechamento político, até por razões óbvias, é mais fácil aos governos viabilizar reformas acabadas e com uma coerência interna mais explícita” (Vieira, 2008, no prelo). Assim se passou, por exemplo, com a reforma de 1968, proposta com a finalidade de racionalizar a estrutura universitária, dentre outros objetivos (Vieira, 1982). “Nos cenários democráticos, onde os vários atores interessados na matéria têm voz e mobilizam-se no sentido de fazer valer seus interesses, o andamento das questões tem um curso, por vezes, distinto” (Vieira, 2008, no prelo). Basta tomar como exemplo as tentativas de reforma realizadas ao longo do governo FHC ou mesmo esta ora proposta pelo governo Lula.

A observação desses aspectos, longe de sugerir que se deve aguardar um novo período autoritário para que uma reforma mais abrangente da educação superior seja realizada, parece indicar a necessidade de se conceber instrumentos para que esta reforma seja buscada no cotidiano do fazer universidade no Brasil.

Como comentado, durante a discussão do projeto de lei da reforma da educação superior, muitas medidas foram implementadas pelo governo Lula, algumas das quais antecipando, de algum modo, a reforma pretendida. Dessa forma, os debates sobre o projeto de reforma da educação superior realizados no âmbito dos grupos de trabalho constituídos pelo MEC aparentam ser cortina de fumaça para o que acontecia nos bastidores, onde se tramaria a reforma, de fato. Este foi um aspecto que recebeu fortes críticas de estudiosos e militantes do campo da educação superior. Com efeito, tais críticas parecem ser procedentes. De um lado, por exemplo, o MEC e as diversas entidades envolvidas nesse debate dialogavam sobre dispositivos relacionados à avaliação da educação superior a serem incluídos, excluídos ou modificados no projeto de reforma. De outro, o MEC encaminhava a criação SINAES.

É preciso considerar, todavia, que a realidade tem uma dinâmica por vezes distinta do que seria esperado em termos ideais. Do ponto de vista ideal, talvez fosse adequado aguardar os resultados das reflexões para definir o rumo

da ação. Esperar serem concluídos os debates para elaboração do projeto de lei, seu encaminhamento ao Congresso Nacional e, quiçá, sua aprovação, antes de serem adotadas políticas concretas com vistas à implementação das diretrizes estabelecidas. Na prática, contudo, existem alguns limitantes a esse fluxo e o tempo do Executivo é um deles. O presidente da República e sua equipe possuem, a princípio, quatro anos para governar e as políticas que estes tencionam levar a efeito precisam tomar corpo neste período. Tal parece ter sido a compreensão de muitos dos entrevistados nesta pesquisa.

Como visto, apesar de reconhecerem a realização dessa “reforma antes da reforma”, vários entrevistados, tanto do governo quanto da sociedade civil, consideraram que o MEC procedeu adequadamente ao encaminhar as questões que estavam em sua esfera de governabilidade, até pela consonância de parte das medidas adotadas com as discussões realizadas com as entidades.

“É verdade que os governos possuem duração limitada e neste período precisam tornar concretas as políticas que se propõem a implementar. Também é verdade que os governos têm legitimidade para definir e dar andamento a tais políticas, tendo em vista que foram eleitos para tanto” (Vieira, 2008, no prelo). Mas é fundamental refletir sobre a natureza das políticas para a área da educação, cujas reformas longe de se constituírem como questões de governos, configuram-se como questões de Estado (Vieira, 2007). Este pressuposto é particularmente valioso no caso da educação superior, devendo balizar as decisões tomadas nessa seara.

No que diz respeito à temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior, como discutido, muitas entidades organizaram-se e apresentaram suas propostas nessa área. A UNE foi uma das entidades mais mencionadas pelos entrevistados.

Pelos depoimentos coletados, é possível afirmar que a necessidade de ampliar o acesso ao ensino superior era um consenso explícito entre as entidades participantes do debate sobre a reforma. As divergências entre tais entidades apareciam ao se discutir as estratégias mais adequadas para tanto, começando pela definição de em que esfera administrativa deveria estar apoiado o crescimento das matrículas.

As principais propostas apresentadas sobre a temática em questão podem ser organizadas em três vertentes. As propostas incluídas na primeira vertente, com uma feição mais de gestão, são no sentido de otimizar a estrutura existente nas IES e de ampliar a oferta de vagas no turno noturno. A otimização das IES sugerida consistia, principalmente, na reestruturação da carreira docente, na integração das diversas instâncias das instituições e na melhor utilização dos recursos financeiros alocados em tais instituições. Já o ensino noturno foi apontado como uma estratégia que facilitaria o acesso, sobretudo, aos jovens trabalhadores.

As propostas situadas na segunda vertente, mais relacionadas à redefinição dos critérios para seleção de estudantes para o ensino superior, envolvem a substituição do atual vestibular pelo ENEM e a implementação de políticas de cotas para ingresso nas instituições, com base em critérios sociais e/ou étnico-raciais. A substituição do vestibular, conforme informações de um entrevistado dirigente do MEC, não chegou a ser considerada pelo MEC, não resultando em dispositivos concretos no projeto de reforma. A proposta de ampliar o ensino no turno noturno, diferentemente da anterior, foi defendida por várias entidades e inscrita no projeto, a partir da segunda versão, permanecendo até o projeto de lei.

As propostas contempladas na terceira vertente, por sua vez, envolvem a celebração de um “novo pacto” entre o setor público e o privado para oferta do ensino superior. No período em que foi discutido o projeto de reforma, de acordo com um entrevistado, foram ventiladas alternativas no sentido de uma “utilização pública dos bancos escolares privados”, algo que, de algum modo, veio a ser refletido no PROUNI. Aliás, este programa foi freqüentemente mencionado pelos entrevistados, muito embora em nenhum momento tenha sido contemplado no texto do documento.

A “utilização pública dos bancos escolares privados”, é preciso que se registre, era uma prática corrente na educação básica do Brasil desde o tempo do Império. Prática esta, aliás, que deixou de existir após uma longa luta dos educadores do país, de modo a publicizar a educação pública (Vieira, 2008, no prelo). É interessante que em um momento histórico como o ora vivenciado, com um governo popular a frente da presidência da República, essa alternativa

venha a ser ressignificada. Do ponto de vista histórico, parece cedo para avaliar os resultados efetivos de programas como o PROUNI. O tempo, seguramente, contribuirá para que reflexões menos apaixonadas sobre as conseqüências de políticas como esta sejam realizadas.

Além das contribuições oferecidas pela análise das entrevistas, existem aquelas oriundas de um olhar mais detido sobre o conjunto das diferentes versões do projeto de reforma. Como visto, as maiores alterações referentes à temática da ampliação e democratização do acesso ao ensino superior ocorreram da primeira à segunda versão do anteprojeto de lei. A participação de professores universitários convidados pelo MEC para trabalhar na sistematização das propostas encaminhadas pelas entidades da sociedade civil ao ministério parece ter desempenhado um papel importante nesse processo.

Da segunda à terceira versão do anteprojeto de reforma, apesar das inúmeras discussões entre o MEC e as entidades e das várias propostas por estas apresentadas (orais ou impressas), as mudanças foram mínimas.

É preciso reiterar, contudo, que a terceira versão do anteprojeto, a última resultante das discussões do MEC com entidades da sociedade civil, sofreu alterações no âmbito do governo federal antes de ser encaminhada como projeto de lei ao Congresso Nacional. Um exemplo emblemático nesse sentido é a exclusão do dispositivo que estabelecia metas precisas a serem cumpridas pelas IFES, em determinado período, referentes à proporção de estudantes egressos do ensino médio público, bem como de afrodescendentes e indígenas, nas matrículas dessas instituições.

Também é importante mencionar a exclusão do dispositivo que previa uma expansão da rede pública de ensino superior, de modo que esta respondesse por, no mínimo, 40% do total das matrículas nesse nível de ensino. Esta era uma demanda já inscrita no PNE, que foi objeto de veto presidencial na última instância. Mais uma vez, os anseios de parcela considerável dos atores do campo da educação superior, vinculados ao setor público, em sua maioria, foram deixados de lado.

De um modo geral, todavia, é possível afirmar que o texto do projeto, no que se refere ao assunto em tela, mudou pouco ao longo dos debates. É

possível afirmar que a temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior esteve em foco durante todo o processo de discussão do projeto de reforma. Isso se deu até pelos esforços das várias entidades que lutaram para ver algumas de suas demandas contempladas no texto.

As pressões por ampliação e democratização do acesso, como visto, convivem com as exigências intrínsecas da atividade acadêmica, que têm na excelência um valor capital. Esta constitui, com efeito, uma tensão permanente e inconclusa da educação superior. Em termos de dispositivos referentes à excelência das instituições de ensino superior, discussão não realizada no âmbito desta dissertação pelo escopo do estudo, o texto do projeto de reforma não aparenta ter sido alentador (Vieira, 2005).

Se o conhecimento é, de fato, o motor das sociedades modernas e se as universidades e demais instituições de ensino superior são, realmente, espaços privilegiados nos quais o conhecimento é desenvolvido e socializado, a discussão sobre ampliação e democratização do acesso, de um lado, e sobre a excelência do fazer acadêmico, de outro, estão longe de serem matérias triviais. À sociedade civil cabe acompanhar a discussão e se organizar, nos espaços possíveis, tendo em vista fazer suas demandas atendidas. A educação superior é um campo por demais relevante para que as decisões sejam tomadas ao sabor do desejo de governos transitórios, sem que reflitam o amadurecimento dos conhecimentos e, quando possível, consensos existentes na área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACESSO e permanência no ensino superior: cotas raciais e étnicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.
- ALVES, Jolinda de Moraes. A assistência estudantil no âmbito da política de educação superior pública. **Serviço Social em Revista**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2002, vol. 5, n. 1.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: Estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.
- AVALIAÇÃO técnica do Plano Nacional de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.
- BARROZO, Paulo Daflon. A idéia de igualdade e as ações afirmativas. **Lua Nova**, 2004, n. 63, p. 103-141.
- BELONI, Isaura. Política de ação afirmativa para a democracia e a igualdade. MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, vol. 1, p. 455-472.
- BERNHEIM, C. T, Lê preblème de la démocratisation de l'enseignement supérieur. **Perspectives**. 1979, IX (1), p. 80-97.
- BOGDAN, R. BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto Editora, 1994.
- BONAFONT, Laura. **Redes de Políticas Públicas**. Siglo XXI: Madrid, 2004.
- BRAGA, Ronald. O ensino superior brasileiro na década de noventa. **Revista Educação Brasileira**. CRUB, 1989, n.º. 23, p. 23-49.
- BRUNNER, José Joaquín. **Educacion superior en America Latina: cambios y desafios**. Santiago: Fondo de Cultura Econômica, 1990.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação e Sociedade**. Campinas, 2006, vol. 27, n. 96, p. 979-1000.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao Prouni. **40 anos de pós-graduação em educação no Brasil: produção de conhecimentos, poderes e práticas**. Rio de Janeiro: ANPED, 2005.
- CASTRO, Cláudio de Moura. Entre a universidade de fingidinho e a diversificação não assumida. MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, vol. 1, p. 487-502.
- CASTRO, Cláudio de Moura; SCHWARTZMAN, Simon. **Reforma da educação superior: uma visão crítica**. Brasília: Funadesp, 2005 (Série Documentos).
- CASTRO, J. A.; CORBUCCI, P. R.. Subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2004, v. 8, p. 148-153.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**. Curitiba, 2006, n. 28, p. 125-140.

CÊA, Geórgia Sobreira dos S. As versões do projeto de lei da reforma da educação superior: princípios, impasses e limites. SIQUEIRA, Ângela C. de; NEVES, Lúcia W (Org.). **Educação superior: uma reforma em processo**. São Paulo: Xamã, 2006, p. 43-80.

CNI. **Contribuição da indústria para a reforma da educação superior**. Brasília: CNI/SESI/SENAI/IEL, 2004.

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

CUNHA, Conceição Maria da; OLIVEIRA, Fernando Antonio Leite de. Ensino noturno em universidades. **Educação e Filosofia**. Uberlândia, 1989, 3 (5 e 6), p. 34-40.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980.

_____. **A universidade reformanda**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. TRINDADE, Hélgio; BLANQUER, Jean-Michel (orgs). **Os desafios da educação na América Latina**. Petrópolis, Vozes, 2002.

_____. Por uma Lei Orgânica do Ensino Superior. **A universidade na encruzilhada**. Seminário Universidade: por que e como reformar? Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003, p. 147-154.

_____. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – Estado e mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas, 2004, vol. 25, n. 88, p. 795-817.

_____. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 2005.

_____. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas, 2007, vol. 28, n. 100, p. 809-829.

CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr. **O golpe na educação**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira: posições e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, 1992, n. 81, p. 33-43.

_____. Educação superior: setor público e iniciativa privada. MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, vol. 1, p. 473-486.

DOMINGUES, Petrônio. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. **Revista Brasileira de educação**, 2005, n. 29, p.164-176.

DURHAM, Eunice. Autonomia, controle e avaliação. MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, vol. 1, p. 275-304.

_____. Inequality in education and quotas for black students in universities. **Novos estudos/CEBRAP**. 2005a, vol.1, p. 3-22. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/>.

_____. **O projeto de reforma da educação superior**. 2005b (mimeogr.).

_____. Educação superior, pública e privada (1808-2000). SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin (Orgs). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005c, p.197-240.

EDUCAÇÃO superior: reforma, mudança e internacionalização. **Segunda reunião dos parceiros da educação superior** (Paris + 5, junho de 2003). Anais. Brasília: UNESCO Brasil, SESU, 2003.

EXPOSIÇÃO de Motivos ao Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior. Brasília: MEC, 2005.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A UNE em tempos de autoritarismos**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

_____. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar**. Curitiba: Editora UFPR, 2006. n. 28, p. 17-36.

FERREIRA FILHO; Manoel G.; BARROSO, Luís Roberto; SOUZA, César Saldanha. Palavra de especialistas: cotas de 50% ferem o princípio da igualdade. **O Globo**. Rio de Janeiro, 09/02/2006.

FERREIRA, Márcia Ondina. **Política educacional para o ensino superior: o "pacote portela"**. 2ª ed. Brasília: INEP, 2007, p. 31-46 (Série documental. Relatos de pesquisa).

FOLHA Dirigida. **UNE entra na briga pela reforma universitária**. Rio de Janeiro, 12/06/2006.

FRY, Peter. Pode-se criar uma cisão racial. FRY et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007a, p. 333-344.

_____. Introduzindo o racismo. FRY et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007b, p. 155-161.

FRY, Peter; Maggie, Yvonne. Política social de alto risco. FRY et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007, p. 277-282.

_____. Cotas Raciais - Construindo um país dividido? **Econômica**. Rio de Janeiro, 2004, v. 6, n. 1, p. 153-161.

GALDINO, Daniela; PEREIRA, Larissa Santos. Acesso à universidade: condições de produção de um discurso falacioso. BERNARDINO, Joaze; GALDINO, Daniela (Orgs.). **Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade**. Rio de Janeiro: Dp&A, 2004.

GAZETA do Povo. **Reitores querem reforma universitária este ano**. Curitiba, PR, 19/06/2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GÓES, José Roberto Pinto de. FRY et al. **Divisões perigosas**: políticas raciais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007, p. 195-200.

GOLDEMBERG, José; DURHAM, Eunice Ribeiro. Cotas nas universidades públicas. **Jornal O Estado de São Paulo**, 23/03/2006.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GONÇALVES E SILVA; Petronilha Beatriz e SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs.). **Educação e ações afirmativas**: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: INEP, 2003, p. 55-80.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M; SILVA, Tânia Mara T. da (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marly. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO-DA-SILVA et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 179-202.

MAESTRI, Mário. A racialização do Brasil. FRY et al. **Divisões perigosas**: políticas raciais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007, p. 255-162.

MANCEBO, Deise. "Universidade para todos": a privatização em questão. **Pro-Posições**, 2004, v. 15, n. 3 (45), p. 75-90.

MARTINS, Carlos Benedito. O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980). MARTINS, Carlos Benedito (Org.). **Ensino superior brasileiro**: transformações e perspectivas. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998, p. 11-48.

_____. Uma reforma necessária. **Educação e Sociedade**. Campinas, 2006, vol. 27, n. 96, p. 1001-1020.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa educacional**: o prazer de conhecer. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

MINISTRO define programa Universidade para Todos como “expropriação de vagas mediante indenização”. Entrevista de Tarso Genro à Revista Adusp.

Revista Adusp. 2004.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educação e Sociedade**. 2004, vol.25, n. 88, p.757-776.

_____. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, 2002, n. 117, p. 197-217. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 22/10/2007.

MOEHLECKE, Sabrina; CATANI, Afrânio Mendes. Reforma e expansão do acesso ao ensino superior: balanço e proposições. OLIVEIRA et al. **Políticas de acesso e expansão da educação superior: concepções e desafios**. Brasília: INEP, 2006, p. 49-71 (Série documental. Textos para discussão).

NEIVA, Cláudio Cordeiro; COLLAÇO, Flávio Roberto. **Temas atuais de educação superior: proposições para estimular a investigação e a inovação**. Brasília: ABMES, 2006.

NOGUEIRA, Jaana Flávia Fernandes. A ‘reforma antes da reforma’: reflexões sobre a substituição do Exame Nacional de Cursos (ENC) pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). **Anais do I Seminário Interinstitucional de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação**. Brasília: UNB, UCB, 2006.

_____. **A política educacional cearense expressa nas mensagens governamentais de 1954 a 1964**. Fortaleza, 2003 (monografia de graduação).

NUNES, Edson; CARVALHO, Márcia Marques de. Universidade brasileira: acesso, exclusão social e perspectiva dos egressos. MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, vol. 1, p. 427-454.

OECD. **Education at a Glance 2006: highlights**. Organisation for Economic Cooperation and Development, 2006.

OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. Educação superior: o público e o privado na produção do trabalho e da vida acadêmica. ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 57-80.

OLIVEIRA, Joao Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Desafios e perspectivas de uma política para as instituições federais de ensino superior (IFES). OLIVEIRA et al. **Políticas de acesso e expansão da educação superior: concepções e desafios**. Brasília: INEP, 2006, p. 7-48 (Série documental. Textos para discussão).

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afrânio Mendes. **Estudo da dimensão territorial do PPA. Estudos prospectivos setoriais e temáticos – módulo 4. Tema: Educação superior. Nota Técnica**. Brasília: CGEE, 2006.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo I. **Educação superior**: democratizando o acesso. Brasília: INEP, 2004 (Série documental. Textos para discussão).

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da Pesquisa**: abordagem teórico-prática. 4ª ed. São Paulo: Papyrus, 1999.

PANIZZI, Wrana Maria. **Universidade para quê?** Porto Alegre: Libretos, 2006.

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. Nova ou velha reforma do ensino superior?
MARTINS, Carlos Benedito (Org.). **Ensino superior brasileiro**: transformações e perspectivas. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998, p. 137-156.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, 2004, vol. 25, n. 88, p. 727-756.

PLANO Nacional de Educação. Apresentação de Vital Didonet. Brasília: Plano Editora, 2000.

POLÍTICAS sociais – acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2007, n. 13.

PORTO, Maria Stela Grossi; SANTOS, Mariza Veloso Motta. Ensino público superior noturno. Ensino público superior noturno e democratização. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, 1988, 69 (162), p. 277-315.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. O negro, seu acesso ao ensino superior e as ações afirmativas no Brasil. In: BERNARDINO, Joaze; GALDINO, Daniela (Orgs.). **Levando a raça a sério**: ação afirmativa e universidade. Rio de Janeiro: DpeA, 2004.

REFORMA da educação superior. **Cadernos do MEC**. Brasília: MEC, 2004.

REY, Fernando Luis González. **Pesquisa qualitativa em Psicologia**: caminhos e desafios. São Paulo: Thomson-Pioneira, 2005.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 16ª ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2000 (Coleção memória da educação).

RISTOFF, Dilvo I. Políticas para a educação superior no Brasil: deselitização e desprivatização. ZAINKO, Maria Amélia Sabbag e GISI, Maria Lourdes (Orgs.). **políticas e gestão da educação superior**. Curitiba, Florianópolis: Champagnat, Insular, 2003, p. 249-263 (Coleção Educação: gestão e política, 2).

SAMPAIO, Helena Maria Sant'ana. Expansão do sistema de ensino superior. MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, vol. 1, p. 143-162.

SAMPAIO, Helena; LIMONGI, Fernando; TORRES, Haroldo. **Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro**. Brasília: INEP, 2000 (Documento de Trabalho).

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Escopo da seletividade ao ensino superior. **Revista Educação e Seleção**, São Paulo, 1986, n. 13, p. 19-29.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHWARTZMAN, Jacques; SCHWARTZMAN, Simon. **O ensino superior privado como setor econômico**. Trabalho realizado por solicitação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2002 (mimeogr.).

SEPPIR. **Relatório de Gestão 2003-2006**. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2007.

SILVA, Franklin Leopoldo e. Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública. **Estudos Avançados**, 2001, 15 (42), p. 295-304.

SILVÉRIO, Valter Roberto. O papel das ações afirmativas em contextos racializados: algumas anotações sobre o debate brasileiro. GONÇALVES E SILVA; Petronilha Beatriz e SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília: INEP, 2003, p. 55-80.

SMITH, Roberto. Notas sobre universidade e desenvolvimento. In: A UNIVERSIDADE na encruzilhada. **Seminário Universidade: por que e como reformar?** Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003, p. 95-100.

SOUSA, José Vieira de. Restrições do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. SILVA, Maria Abadia da; SILVA, Ronalda Barreto (Orgs). **A idéia de universidade**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006, p. 139-178.

SOWELL, Thomas. **Ação afirmativa ao redor do mundo: estudo empírico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora, 2004.

STEIL, Carlos Alberto. Apresentação. STEIL, Carlos Alberto (Org). **Cotas raciais na universidade: um debate**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 7-10 (Síntese Contemporânea).

TRINDADE, Héglio. A urgência da autonomia universitária. MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, vol. 1, p. 259-274.

_____. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. **Educação e Sociedade**, 2004, vol 25, n. 88, p. 819-844.

TROW, Martin A. **From Mass Higher Education to Universal Access: The American Advantage**. Berkeley, University of California, Center for Studies in Higher Education, 2000, p. 1-16 (paper CSHE1-00).

UNESCO. **Global Education Digest 2007: comparing education statistics across the world**. Montreal: Institute for Statistics, 2007.

VELLOSO, Jacques. Financiamento do ensino superior e constituinte. **Educação e Sociedade**, 1986, ano VIII, nº. 25, p. 11-43.

_____. A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. **Educação e Sociedade**, 1988, ano X, nº. 30, p. 5-42.

_____. Os custos reais e contábeis da universidade pública. VELLOSO, Jacques (Org.). **Universidade pública: política, desempenho e perspectivas**. Campinas: Papirus: 1991, p. 177-222.

_____. **Higher education in Brazil: trends and recent developments in resource allocation policies**. Paris: UNESCO/International Institute for Educational Planning, 1994 (n. 100. Research report).

_____. Introdução. VELLOSO, Jacques (Org). **O ensino superior e o mercosul**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, p. 9-16.

_____. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Ed. Autores Associados, 2000, n. 110, p. 39-66.

_____. **Perfil social, desempenho e chances em vestibulares com cotas para negros**: uma comparação na UnB. Relatório de pesquisa apoiada pela Fundação Ford, 2007 (versão preliminar n. 2).

VIEIRA, Sofia Lerche. **O (dis)curso da (re)forma universitária**. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará/PROED, 1982.

_____. O público, o privado e o comunitário em educação. **Educação e Sociedade**. São Paulo, 1987, v. 27, p. 5-12.

_____. Reforma(s) da educação superior. **Educação Brasileira**. Brasília: CRUB, 2005, vol. 27, n. 55, p.13-37.

_____. Política educacional, gestão e aprendizagem: por uma escola de qualidade para todos. **Cadernos ANPAE n. 4**. V Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto Alegre, 11 a 14 de novembro de 2007. Disponível em: www.anpae.org.br.

_____. **Desejos de reforma**: legislação educacional no Brasil Império e República. Brasília: Liber-Livro, 2008 (no prelo).

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria de Sabino de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Plano Editora, 2003.

WORLD BANK. **Higher education**: the lessons of experience. Washington, DC: The World Bank Group, 1994.

XIMENES, Daniel de Aquino. **Educação superior, reflexividade e avaliação**. Pelotas: EDUCAT, 2003.

DOCUMENTOS PÚBLICOS

Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior – versão preliminar. Estabelece normas gerais para a educação superior, regula o Sistema Federal da Educação Superior e dá outras providências. 06/12/2004.

Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior – segunda versão. Estabelece normas gerais para a educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino e dá outras providências. 01/06/2005.

Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior – terceira versão. Estabelece normas gerais para a educação superior no país, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera a Lei nº. 5.540 de 28 de novembro de 1968; a Lei nº. 8.958, de 20 de dezembro de 1994; a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997; a Lei nº. 9.532, de 10 de dezembro de 1997; a Lei nº. 9.870, de 23 de novembro de 1999; o Plano Nacional de

Educação, aprovado pela Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001; a Lei nº. 10.480, de 2 de julho de 2002; a Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. 29/07/2005.

Censos da Educação Superior de 1959 a 2006. INEP/MEC.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.

Decreto nº. 19.850, de 11/04/1931 – Cria o Conselho Nacional de Educação.

Decreto nº. 2.207, de 15/04/1997 – Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Decreto nº. 2.306, de 19/08/1997 – Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Decreto nº. 3.860, de 09/07/2001 – Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências.

Decreto de 20/10/2003 – Institui Grupo de Trabalho Interministerial para analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior.

Decreto nº. 5.224, de 01/10/2004 – Dispõe sobre a organização dos centros federais de educação tecnológica e dá outras providências.

Decreto nº. 5.622, de 19/12/2005 – regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Decreto nº. 5.773, de 9/05/2006 – Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.

Decreto nº. 6.096, de 24/04/2007 – Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.

Decreto-Lei nº. 53, de 18/11/1966 – Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências.

Decreto-Lei nº. 252, de 28/02/1967 – Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº. 53/1966 e dá outras providências.

Lei nº. 4.024, de 20/12/1961 – Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Lei nº. 5.692, de 11/08/1971 – **Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.**

Lei nº 9.131, de 24/11/1995 – Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

Lei nº. 9.394, de 20/12/1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Lei nº. 10.172, de 09/01/2001 – Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

Lei nº 10.861, de 14/04/2004 – Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras Providências.

Lei nº. 10.933, de 11/08/2004 – Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

Lei nº. 11.044, de 24/12/2004 - Altera a Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

Lei nº. 11.096, de 13/01/2005 - Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

Lei nº. 11.107, de 06/04/2005 – Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Lei nº. 11.632, de 2007 – Altera o inciso I do caput do art. 44, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Medida Provisória nº. 661, de 18/10/1994 – Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.

Medida Provisória nº. 213, de 10/09/2004 – Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a Atuação de Entidades Beneficentes de Assistência Social no Ensino Superior, e dá outras providências.

Parecer CES nº. 672/1998. Assunto: cursos seqüenciais de ensino superior. Relator: Conselheiro Jacques Velloso. Aprovado em 01/10/1998.

Portaria MEC nº. 3.620, de 4/12/2003 – Institui Grupo de Trabalho para formular propostas para a organização e regulação de um sistema nacional da educação superior.

Portaria MEC nº. 3.858, de 17/12/2003 – Nomeia os integrantes do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria MEC nº. 3.620, de 4/12/2003.

Portaria MEC nº. 127, de 11/03/2004 – Institui o Grupo de Apoio e Assessoramento Técnico ao Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior.

Portaria MEC nº. 351, de 29/01/2004 – suspende por sessenta dias os trabalhos do GT criado pela Portaria MEC nº. 3.620, de 4/12/2003.

Portaria MEC nº. 410, de 12/02/2004 – Instituiu o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior.

Portaria MEC nº. 1.217, de 2004 – Suspende por 180 dias o recebimento de credenciamento de instituições e novas autorizações de curso.

Portaria MEC nº. 1.263, de 2004 – Constitui Comitê Técnico de Coordenação para apoio a atividade regulatória de novos credenciamentos.

Portaria MEC nº. 1.264, de 2004 – Prioriza credenciamentos e autorizações segundo a análise da demanda regional.

Portaria MEC nº. 2.477, de 2004 – Regulamenta as solicitações de

credenciamento simultaneamente a solicitações de autorização de vários cursos, para impedir a "reserva de vagas" incompatível com as necessidades regionais.

Portaria MEC nº. 3.065, de 2004 – prioriza autorização de cursos superiores cujos projetos pedagógicos sejam inovadores e que contribuam significativamente para a melhoria da qualidade da educação superior.

Projeto de Lei nº. 3.627/2004 – Institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior.

Projeto de Lei nº. 402692/2006 – Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. 10/04/2006.

SÍTIOS CONSULTADOS:

<http://www.mec.gov.br>

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.unesco.org>

<http://www.worldbank.org>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.oecd.org>

<http://www.scielo.br>

<http://www.forumdeeducacao.org.br>

<http://www.andes.org.br>

<http://www.une.org.br>

<http://www.sinprocampinas.org.br>

ANEXOS

ANEXO I

**RELAÇÃO DE ENTIDADES QUE ENCAMINHARAM PROPOSTAS AO
MEC**

ANEXO II

ROTEIRO DE ENTREVISTA

ANEXO III

**MUDANÇAS NO TEXTO DO ANTEPROJETO:
ESTRUTURA**

ANEXO VI

**MUDANÇAS NO TEXTO DO ANTEPROJETO:
CONTEÚDO RELACIONADO À AMPLIAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO
ACESSO**

ANEXO I
RELAÇÃO DE ENTIDADES QUE
ENCAMINHARAM PROPOSTAS AO MEC

RELAÇÃO DE ENTIDADES QUE ENCAMINHARAM PROPOSTAS AO MEC⁶⁸

<p>Acadêmicas e científicas</p>	<p>Academia Brasileira de Ciências – ABC Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo – ABEA Associação Brasileira de Pesquisadores Negros – ABPN Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva – ABRASCO Associação Nacional de Educação Tecnológica – ANET Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED Federação de Sociedades de Biologia Experimental Fórum Catarinense de Política da Educação Superior Núcleo Acadêmico de Saúde da Universidade de Caxias do Sul – NASUCS Sociedade Brasileira de Sociologia Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC</p>
<p>Associação de Instituições de Ensino Superior (IES) e de mantenedoras de IES</p>	<p>Associação Brasileira das Universidades Comunitárias – ABRUC Associação Brasileira de Hospitais Universitários de Ensino – ABRAHUE Associação Brasileira de Mantenedoras da Educação Superior – ABMES Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais – ABRUEM Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE Associação de Mantenedoras Particulares de Educação Superior de Santa Catarina – AMPESC Associação Nacional dos Centros Universitários – ANACEU Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES Colegiado de Reitores do Protocolo das Instituições da Educação Superior do Estado do Pará Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB Conselho dos Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CONCEFET Consórcio de Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG Fórum de Pró-Reitores de Graduação – ForGrad</p>

⁶⁸ Esta relação de entidades participantes do debate sobre a reforma da educação superior não é exaustiva, de modo que outras entidades, aqui não mencionadas, podem ter colaborado com a discussão. A apresentação desta relação tem um objetivo tão somente ilustrativo.

Associações profissionais	Clube de Engenharia Conselho Regional de Contabilidade do Estado da Bahia Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo – CREMESP
Conselhos de Educação, de Saúde e assemelhados	Conselho Estadual de Educação de São Paulo – CEESP Conselho Estadual de Educação do Paraná e Instituições Municipais e Estaduais do Paraná Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social – CDES Conselho Nacional de Saúde
Entidades estudantis	Associação de Brasileiros Estudantes de Pós-Graduação e Pesquisadores na Grã-Bretanha – ABEP-GB Associação dos Pós-Graduandos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – APG-PUCSP Conselho Estudantil de Entidades de Base de Macaé – CEEB Diretório Acadêmico de Pedagogia da UNEB Campus XII- Guanambi União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES União dos Estudantes do Amazonas União dos Estudantes Secundaristas do Amazonas – UESA União Nacional dos Estudantes – UNE UNIDERP –MS - Centro Acadêmico de Jornalismo
Instituições de Ensino Superior e Fundações de Universidades	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP Pontifícia Universidade Católica do Pará – PUCPR UFMG - Fundação de Desenvolvimento de Pesquisa – FUNDEP UNICAMP – Conselho Universitário Universidade de Brasília – Conselho Universitário – CONSUNI Universidade de Pernambuco – UPE Universidade de São Paulo USP - Conselho de Graduação Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" Universidade Federal da Paraíba - Conselho Universitário – CONSUNI Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ Universidade Metodista de São Paulo – UMESP Fundação Getúlio Vargas – FGV Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA

ONGs e movimentos sociais	<p>Campanha Nacional de Escolas da Comunidade Comunidade Kolping Cultural Comunidade Negra Educação e Cidadania de Afro-brasileiros e Carentes – EDUCAFRO Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB Movimento dos Sem Universidade – MSU Movimento Extramuros Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua do Distrito Federal – MNMMR-DF MST – Via Campesina Lobo & Associados Consultoria ONG Iluminar</p>
Órgãos de governo	<p>Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/MEC Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP Câmara Municipal de Ribeirão Preto Secretaria de Defesa Social</p>
Patronais e empresariais	<p>Confederação Nacional da Indústria – CNI Confederação Nacional do Comércio – CNC</p>
Sindicais	<p>Associação de Docentes da UFRGS – ADUFRGS Associação dos Docentes da UnB - ADUnb / ANDES Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT Confederação Nacional dos Contadores Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino – CONTEE CUT - Comissão Nacional Contra a Discriminação Racial Sindicato das Instituições Particulares de Educação Superior do Estado de Pernambuco Sindicato dos Metalúrgicos da Grande Porto Alegre Sindicato dos Professores de São Paulo – SINPRO-SP Sindicato dos Trabalhadores(as) Rurais de Ribas Rio Pardo-MS Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES</p>

Outras	Programa de Educação Tutorial – PET Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial PROIFES - Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior
--------	---

ANEXO II

ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA⁶⁹

BLOCO I – DADOS GERAIS

Código da entrevista		
Entrevistado		
Posição anterior		
Posição atual		
Dia	Horário	Local

BLOCO II – PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA REFORMA

Grupo 1

1. O(a) sr(a) integrou um Grupo de Trabalho designado pelo ministro Cristovam Buarque, com a finalidade de formular propostas para a organização e regulação de um sistema nacional de educação superior. O sr(a) participou das reuniões do GT? (Se a resposta for positiva) Qual foi a dinâmica de trabalho do grupo? Quais as principais atividades que o(a) sr(a) desempenhou no grupo?
2. Este grupo se relacionou com outros atores envolvidos na discussão da reforma fora do MEC? (Se a resposta for positiva) De que forma?
3. Com a mudança ministerial, o ministro Tarso Genro suspendeu temporariamente os trabalhos deste grupo e criou o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior. Qual a relação que o grupo designado na época do ministro Cristovam Buarque teve com este grupo?

Grupo 2

4. O(a) sr(a) participou do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior. Poderia me falar um pouco sobre a dinâmica de trabalho adotada nesse grupo? Quais as principais atividades que o(a) sr(a) desempenhou no grupo?
5. Este grupo se relacionou com outros atores envolvidos na discussão da reforma fora do MEC? (Se a resposta for positiva) De que forma?
6. Houve algum desdobramento das sugestões que foram encaminhadas ao MEC? (Se a resposta for positiva) O(a) sr(a) poderia me falar um pouco sobre isso?

⁶⁹ Roteiro de entrevista completo, com questões adaptadas para todos os tipos de entrevistados.

7. O grupo se viu diante da necessidade de decidir sobre propostas concorrentes relacionadas a um mesmo aspecto? (Se a resposta for positiva) Como foi a tomada de decisão? Poderia me falar sobre eventuais critérios utilizados nessas decisões?

Entidades

8. Qual foi a participação que da entidade da qual o(a) sr(a) fazia parte no processo de elaboração do anteprojeto de lei da reforma da educação superior?
9. Em sua opinião, houve algum desdobramento das sugestões que foram encaminhadas pela entidade da qual o(a) sr(a) fazia parte ao MEC? (Se a resposta for positiva) O(a) sr(a) poderia me falar um pouco sobre isso?

Contribuições individuais

10. Qual foi a participação que o(a) sr(a) teve no processo de elaboração do anteprojeto de lei da reforma da educação superior?
11. Qual a visão geral que o(a) sr(a) tem desse processo?
12. Qual a visão geral que o(a) sr(a) tem do anteprojeto de reforma (avaliação do documento no momento em que participou)?

BLOCO III – AMPLIAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

Grupo 2 e Entidades

13. Quais foram as entidades ou pessoas que, no seu ponto de vista, mais se destacaram na proposição de críticas e sugestões relacionadas à questão da ampliação e democratização do acesso à educação superior?
14. O(a) sr(a) poderia me falar um pouco sobre as principais propostas relacionadas à ampliação e democratização do acesso que emergiram no processo de debate da reforma?
15. Para o(a) sr(a), quais foram os principais consensos entre os diferentes atores envolvidos no processo de elaboração da reforma sobre essa temática?
16. É possível identificar a existência de tendências e orientações divergentes nas propostas relacionadas a esse assunto? (Se a resposta for positiva) Quais são elas, em sua opinião, e por quem foram defendidas?
17. A primeira versão do Anteprojeto de Lei tinha uma seção que tratava das políticas e ações afirmativas. Um dispositivo previa a reserva de vagas para egressos de escolas públicas e outro estabelecia que parte dessas vagas deveria ser destinada a autodeclarados negros e indígenas. Na última versão esse dispositivo foi alterado e incluído nas disposições transitórias. O(a) sr(a) poderia me falar um pouco sobre essa mudança?
18. Em sua opinião, as propostas contidas na última versão do Anteprojeto com relação à ampliação e democratização do acesso representam um avanço ou um

retrocesso em relação ao que foi apresentado na primeira? O(a) sr(a) poderia me falar um pouco sobre isso?

19. Por fim, eu gostaria que o(a) sr(a) me falasse um pouco sobre como percebe a relação entre o anteprojeto de reforma e algumas medidas encaminhadas pelo MEC (PROUNI, SINAES, REUNI, PL de cotas encaminhado para Congresso).

Grupo 1 e Contribuições individuais

20. O(a) sr(a) poderia me falar um pouco sobre as principais propostas relacionadas à ampliação e democratização do acesso à educação superior que emergiram no processo de debate da reforma da educação superior?
21. O(a) sr(a) apresentou sugestões ao anteprojeto de reforma no que diz respeito a este assunto? (Se a resposta for positiva) Poderia me falar um pouco sobre elas? Em sua opinião, houve algum desdobramento das sugestões que o(a) sr(a) encaminhou ao MEC? (Se a resposta for positiva) O(a) sr(a) poderia me falar um pouco sobre isso?
22. Por fim, eu gostaria que o(a) sr(a) me falasse um pouco sobre como percebe a relação entre o anteprojeto de reforma e algumas medidas encaminhadas pelo MEC (PROUNI, SINAES, REUNI, PL de cotas encaminhado para Congresso).

OUTROS / OBSERVAÇÕES

ANEXO III
MUDANÇAS NO TEXTO DO
ANTEPROJETO:
ESTRUTURA

Mudanças no texto do anteprojeto – estrutura			
1ª versão	2ª versão	3ª versão	Projeto de Lei
TÍTULO I Da Educação Superior	TÍTULO I Das Normas Gerais da Educação Superior	TÍTULO I Das Normas Gerais da Educação Superior	TÍTULO I Normas Gerais da Educação Superior
CAPÍTULO I Disposições Gerais (Art. 1º - Art. 8º)	CAPÍTULO I Disposições Gerais (Art. 10 – Art. 12)	CAPÍTULO I Disposições Gerais (Art. 10 - Art. 12)	CAPÍTULO I Disposições Gerais (Art. 1o - Art. 6o)
CAPÍTULO II Das Instituições de Educação Superior	CAPÍTULO II Das Instituições de Educação Superior	CAPÍTULO II Das Instituições de Ensino Superior	CAPÍTULO II Das Instituições de Ensino Superior
SEÇÃO I Disposições Gerais (Art. 9º - Art. 12)	SEÇÃO I Disposições Gerais (Art. 13 - Art. 17)	SEÇÃO I Disposições Gerais (Art. 13 - Art. 17)	SEÇÃO I Das Disposições Gerais (Art. 7º - Art. 11)
SEÇÃO II Da Universidade (Art. 13 - Art. 24)	SEÇÃO II Da Universidade (Art. 18 - Art. 22)	SEÇÃO II Da Universidade (Art. 18 – Art. 21)	SEÇÃO II Da Universidade (Art. 12 - Art. 15)
SEÇÃO III Do Centro Universitário (Art. 25 - Art. 26)	SEÇÃO III Do Centro Universitário (Art. 23 - Art. 24)	SEÇÃO Do Centro Universitário (Art. 22 - Art. 23)	SEÇÃO III Do Centro Universitário (Art. 16 - Art. 17)
SEÇÃO IV Da Faculdade (Art. 27)	SEÇÃO IV Da Faculdade (Art. 25)	SEÇÃO IV Da Faculdade (Art. 24)	SEÇÃO IV Da Faculdade (Art. 18)
SEÇÃO V Do Plano de Desenvolvimento Institucional (Art. 28 - Art. 29)	SEÇÃO V Do Plano de Desenvolvimento Institucional (Art. 26)	SEÇÃO V Do Plano de Desenvolvimento Institucional (Art. 25)	SEÇÃO V Do Plano de Desenvolvimento Institucional (Art. 19)
	SEÇÃO VI Da Educação Superior no Sistema Estadual de Ensino (Art. 27 - Art. 29)	SEÇÃO VI Da Educação Superior no Sistema Estadual de Ensino (Art. 26 – Art. 28)	SEÇÃO VI Da Educação Superior no Sistema Estadual de Ensino (Art. 20. - Art. 22)

TÍTULO II	TÍTULO II	TÍTULO II	TÍTULO II
Do Sistema Federal da Educação Superior	Da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino	Da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino	Da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino
CAPÍTULO I Disposições Gerais (Art. 30 - Art. 33)	CAPÍTULO I Disposições Gerais (Art. 29 - Art. 32)	CAPÍTULO I Disposições Gerais (Art. 29 - Art. 32)	CAPÍTULO I Das Disposições Gerais (Art. 23 - Art. 26)
CAPÍTULO II Das Instituições Federais de Educação Superior	CAPÍTULO II Da Regulação da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino (Art. 33 - Art. 41)	CAPÍTULO II Da Regulação da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino (Art. 33 - Art. 41)	II CAPÍTULO Da Regulação da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino (Art. 27 - Art. 35)
SEÇÃO I Das Universidades Federais (Art. 34 - Art. 40)	CAPÍTULO III Das Instituições Federais de Educação Superior (Art. 42. -Art. 44).	CAPÍTULO III Das Instituições Federais de Ensino Superior (Art. 42. -Art. 44).	CAPÍTULO III Das Instituições Federais de Ensino Superior
SEÇÃO II Do Financiamento das Instituições Federais de Educação Superior (Art. 41 - Art. 46)	SEÇÃO Da Universidade Federal (Art. 45 - Art. 47)	SEÇÃO Da Universidade Federal (Art. 45 - Art. 47)	ISEÇÃO I Das Disposições Gerais (Art. 36 - Art. 38)
SEÇÃO Das Políticas e Ações Afirmativas Públicas (Art. 47 - Art. 51)	SEÇÃO II Do Centro Universitário Federal e da Faculdade Federal (Art. 48)	SEÇÃO II Do Centro Universitário Federal e da Faculdade Federal (Art. 48)	SEÇÃO II Da Universidade Federal (Art. 39 - Art. 40)
SEÇÃO IV Do Apoio ao Estudante	SEÇÃO III Do Financiamento das Instituições Federais de Educação Superior (Art. 49. Art. 51)	SEÇÃO III Do Financiamento das Instituições Federais de Educação Superior (Art. 49. Art. 51)	SEÇÃO III Do Centro Universitário Federal e da Faculdade Federal (Art. 41 - Art. 42)
SUBSEÇÃO I - Da Assistência Estudantil (Art. 52 - Art. 55)	SEÇÃO IV Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil (Art. 52. Art. 54)	SEÇÃO IV Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil (Art. 52. Art. 54)	SEÇÃO IV Do Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Art. 43 - Art. 44)
SUBSEÇÃO II - Do Primeiro Emprego Acadêmico (Art. 56 - Art. 63)			SEÇÃO V Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil (Art. 45 - Art. 47)
CAPÍTULO III Das Instituições Privadas de Educação Superior			
SEÇÃO I Das Mantenedoras (Art. 64 - Art. 68)			
SEÇÃO II Das Instituições Privadas de Educação Superior (Art. 69 - Art. 74)			

<p>CAPÍTULO IV Da Regulação do Sistema Federal da Educação Superior (Art. 75 – Art. 83)</p> <p>TÍTULO III Disposições Finais e Transitórias (Art. 84 – Art. 100)</p>	<p>TÍTULO III Disposições Finais e Transitórias (Art. 58 - Art. 72)</p>	<p>TÍTULO III Disposições Finais e Transitórias (Art. 55. Art. 67)</p>	<p>TÍTULO III Das Disposições Finais e Transitórias (Art. 48 - Art. 58)</p>
--	---	--	---

Legenda das mudanças:

Mudança

Inclusão

Exclusão

Aglutinação

ANEXO IV
MUDANÇAS NO TEXTO DO
ANTEPROJETO:
CONTEÚDO RELACIONADO À
AMPLIAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO
ACESSO

Mudanças no texto do anteprojeto – conteúdo relacionado à ampliação e democratização do acesso			
1ª versão	2ª versão	3ª versão	Projeto de Lei
<p>Temas relacionados à ampliação e democratização do acesso</p> <p>Art. 3º. A educação superior atenderá aos seguintes objetivos:</p> <p>VII - expansão da rede pública de instituições de educação superior, pela criação de universidades, centros universitários e faculdades, e pelo aumento da oferta de vagas, de modo a garantir a igualdade de oportunidades educacionais, com a meta de alcançar o percentual de 40% (quarenta por cento) das vagas do sistema de ensino superior até 2011.</p> <p>Art. 4º. Sem prejuízo das finalidades estabelecidas pelo art. 43 da Lei nº 9.394, de 1996, a educação superior reger-se-á pelos seguintes preceitos:</p> <p>III - aplicação de políticas e ações afirmativas na promoção da igualdade de condições, no âmbito da educação superior, por critérios universais de renda ou específicos de etnia, com vista à inclusão social dos candidatos a ingresso em seus cursos e programas;</p> <p>Art. 14. Observado o disposto nos arts. 52, 53 e 54 da Lei nº 9.394, de 1996, a universidade, pública e privada, apresenta as seguintes características:</p> <p>V - observância dos seguintes preceitos:</p> <p>f) igualdade de condições para o acesso e permanência discente na instituição;</p> <p>g) inscrição gratuita para exame de acesso à educação superior para estudantes de baixa renda, conforme regulamento;</p> <p>Art. 28. As instituições de educação superior deverão elaborar, tendo por base seu planejamento estratégico, Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, a cada período de cinco anos, que conterá:</p> <p>§ 3º O projeto pedagógico da instituição</p>	<p>Temas relacionados à ampliação e democratização do acesso</p> <p>Art. 50 A instituição de educação superior cumprirá seu compromisso social mediante a garantia de:</p> <p>X – democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;</p>	<p>Temas relacionados à ampliação e democratização do acesso</p> <p>Art. 50 A instituição de ensino superior cumprirá seu compromisso social mediante a garantia de:</p> <p>I – democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;</p> <p>Art. 60 A educação superior abrangerá:</p> <p>§ 1o O acesso ao ensino superior depende de classificação em processo seletivo definido pela instituição de ensino superior.</p> <p>Art. 17. As instituições de ensino superior deverão observar as seguintes diretrizes: IX – estabelecimento de normas e critérios públicos de seleção e admissão de estudantes, levando em conta os efeitos do ensino médio e em articulação com os órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino.</p> <p>Art. 19. As instituições de ensino superior deverão elaborar seus planos de desenvolvimento institucional, contendo:</p> <p>I - projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos;</p> <p>Art. 22. A União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior, mediante convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observada a legislação do respectivo sistema de ensino.</p> <p>Art. 28. A União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior que com ela celebrarem convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observada a legislação do respectivo sistema de ensino.</p> <p>Art. 29. A União poderá participar do financiamento das instituições de educação superior estaduais e municipais que com ela celebrarem convênios ou consórcios públicos, com o compromisso de aumento da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de educação superior.</p> <p>Art. 42. São comuns às instituições federais</p>	<p>Temas relacionados à ampliação e democratização do acesso</p> <p>Art. 40 A função social do ensino superior será atendida pela instituição mediante a garantia de:</p> <p>I - democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;</p> <p>Art. 11. As instituições de ensino superior deverão observar as seguintes diretrizes: IX - estabelecimento de normas e critérios públicos de seleção e admissão de estudantes, levando em conta os efeitos sobre a orientação do ensino médio e em articulação com os órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino.</p> <p>Art. 19. As instituições de ensino superior deverão elaborar seus planos de desenvolvimento institucional, contendo:</p> <p>I - projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos;</p> <p>Art. 22. A União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior, mediante convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observada a legislação do respectivo sistema de ensino e a existência de dotação orçamentária específica.</p> <p>Art. 36. São comuns às instituições federais</p>
<p>Art. 3º. A educação superior atenderá aos seguintes objetivos:</p> <p>VII - expansão da rede pública de instituições de educação superior, pela criação de universidades, centros universitários e faculdades, e pelo aumento da oferta de vagas, de modo a garantir a igualdade de oportunidades educacionais, com a meta de alcançar o percentual de 40% (quarenta por cento) das vagas do sistema de ensino superior até 2011.</p> <p>Art. 4º. Sem prejuízo das finalidades estabelecidas pelo art. 43 da Lei nº 9.394, de 1996, a educação superior reger-se-á pelos seguintes preceitos:</p> <p>III - aplicação de políticas e ações afirmativas na promoção da igualdade de condições, no âmbito da educação superior, por critérios universais de renda ou específicos de etnia, com vista à inclusão social dos candidatos a ingresso em seus cursos e programas;</p> <p>Art. 14. Observado o disposto nos arts. 52, 53 e 54 da Lei nº 9.394, de 1996, a universidade, pública e privada, apresenta as seguintes características:</p> <p>V - observância dos seguintes preceitos:</p> <p>f) igualdade de condições para o acesso e permanência discente na instituição;</p> <p>g) inscrição gratuita para exame de acesso à educação superior para estudantes de baixa renda, conforme regulamento;</p> <p>Art. 28. As instituições de educação superior deverão elaborar, tendo por base seu planejamento estratégico, Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, a cada período de cinco anos, que conterá:</p> <p>§ 3º O projeto pedagógico da instituição</p>	<p>Temas relacionados à ampliação e democratização do acesso</p> <p>Art. 50 A instituição de educação superior cumprirá seu compromisso social mediante a garantia de:</p> <p>X – democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;</p>	<p>Temas relacionados à ampliação e democratização do acesso</p> <p>Art. 50 A instituição de ensino superior cumprirá seu compromisso social mediante a garantia de:</p> <p>I – democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;</p> <p>Art. 60 A educação superior abrangerá:</p> <p>§ 1o O acesso ao ensino superior depende de classificação em processo seletivo definido pela instituição de ensino superior.</p> <p>Art. 17. As instituições de ensino superior deverão observar as seguintes diretrizes: IX – estabelecimento de normas e critérios públicos de seleção e admissão de estudantes, levando em conta os efeitos do ensino médio e em articulação com os órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino.</p> <p>Art. 19. As instituições de ensino superior deverão elaborar seus planos de desenvolvimento institucional, contendo:</p> <p>I - projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos;</p> <p>Art. 22. A União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior, mediante convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observada a legislação do respectivo sistema de ensino.</p> <p>Art. 28. A União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior que com ela celebrarem convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observada a legislação do respectivo sistema de ensino.</p> <p>Art. 29. A União poderá participar do financiamento das instituições de educação superior estaduais e municipais que com ela celebrarem convênios ou consórcios públicos, com o compromisso de aumento da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de educação superior.</p> <p>Art. 42. São comuns às instituições federais</p>	<p>Temas relacionados à ampliação e democratização do acesso</p> <p>Art. 40 A função social do ensino superior será atendida pela instituição mediante a garantia de:</p> <p>I - democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;</p> <p>Art. 11. As instituições de ensino superior deverão observar as seguintes diretrizes: IX - estabelecimento de normas e critérios públicos de seleção e admissão de estudantes, levando em conta os efeitos sobre a orientação do ensino médio e em articulação com os órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino.</p> <p>Art. 19. As instituições de ensino superior deverão elaborar seus planos de desenvolvimento institucional, contendo:</p> <p>I - projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos;</p> <p>Art. 22. A União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior, mediante convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observada a legislação do respectivo sistema de ensino e a existência de dotação orçamentária específica.</p> <p>Art. 36. São comuns às instituições federais</p>

<p>conterá:</p> <p>IV - práticas institucionais que estimulam a melhoria do ensino, a formação docente, o apoio ao estudante, a interdisciplinaridade, inovações didático-pedagógicas e o uso das novas tecnologias no ensino;</p> <p>§ 4º O termo de compromisso, observadas a natureza jurídica, tipo institucional, identidade e características peculiares à instituição, deverá identificar o interesse público e a responsabilidade social que são próprias e, ademais dos objetivos e metas especificados no PDI, conter também os comprometimentos e vinculações com a promoção das seguintes ações:</p> <p>IV - políticas e programas de ações afirmativas de promoção igualitária e inclusão social, com vista ao disposto no inciso III do art. 4º e, no que couber, nos arts. 47 a 51 desta Lei;</p> <p>Art. 31. O Sistema Federal da Educação Superior, objetivando a oferta universal de oportunidades de acesso às instituições de educação superior, e a redução de desigualdades sociais e regionais, operará segundo as seguintes diretrizes:</p> <p>III - participação da sociedade civil, inclusive de grupos sociais e étnico-raciais específicos;</p> <p>Art. 35. A universidade federal obedecerá aos princípios de:</p> <p>V - igualdade de condições para o acesso e permanência discente na instituição;</p> <p>Art. 36. São finalidades da universidade federal:</p> <p>II - formar profissionais nos diferentes campos do saber, ampliando o acesso da população à educação superior;</p> <p>Art. 46. As instituições federais de educação superior, na elaboração de seus Planos de</p>	<p>de educação superior as seguintes diretrizes:</p> <p>I – inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior;</p> <p>III – articulação com os demais sistemas de ensino visando à qualificação da educação básica e expansão da educação superior;</p> <p>Art. 47. As instituições federais de educação superior, na elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Institucional, nos termos do art. 26, especificarão os objetivos e metas que se propõem a realizar em ensino, pesquisa, extensão e assistência estudantil, com especial destaque aos projetos de expansão e consonância com suas características vocacionais e regionais.</p> <p>§ 1º O PDI deverá especificar a fonte dos recursos, incluídas as receitas próprias geradas por suas atividades e serviços, necessários à realização dos objetivos e metas propostas, em especial quando implicarem novos investimentos, destinados a apoiar os projetos de expansão e qualificação institucional.</p> <p>Art. 54. A diferença entre o aporte de recursos previstos no art. 52 e o somatório dos orçamentos das instituições federais de ensino será destinada à expansão, interiorização e qualificação da educação superior pública federal.</p> <p>Seção IV Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil</p> <p>Art. 55. As instituições federais de educação superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive</p>	<p>de ensino superior as seguintes diretrizes:</p> <p>I – inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior;</p> <p>III – articulação com os demais sistemas de ensino visando à qualificação da educação básica e à expansão da educação superior;</p> <p>Art. 43. As instituições federais de ensino superior, na elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Institucional, nos termos do art. 25, especificarão as metas e os objetivos que se propõem a realizar em ensino, pesquisa, extensão e assistência estudantil, com especial destaque aos projetos de expansão e qualificação institucional, em consonância com sua vocação institucional e as características da região.</p> <p>§ 1º O PDI deverá especificar o prazo para a execução das metas e dos objetivos propostos, a fonte dos recursos necessários à sua execução, incluídas as receitas próprias, em especial quando implicarem novos investimentos em projetos de expansão e qualificação institucional.</p> <p>Art. 51. Em cada exercício, a diferença entre o aporte total de recursos previstos no art. 49 e o somatório dos orçamentos das instituições federais de ensino será destinada à expansão, interiorização e qualificação da educação superior pública federal.</p> <p>Seção IV Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil</p> <p>Art. 52. As instituições federais de ensino superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive</p>	<p>de ensino superior os seguintes princípios e diretrizes:</p> <p>I - inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior;</p> <p>III - articulação com os demais sistemas de ensino, visando à qualificação da educação básica e à expansão da educação superior;</p> <p>Art. 37. As instituições federais de ensino superior, na elaboração de seus planos de desenvolvimento institucional, nos termos do art. 19, especificarão as metas e os objetivos que se propõem a realizar em ensino, pesquisa, extensão e assistência estudantil, com especial destaque aos projetos de expansão e qualificação institucional, em consonância com sua vocação institucional e as características da região.</p> <p>§ 1º O plano de desenvolvimento institucional deverá especificar o prazo para a execução das metas e dos objetivos propostos, a fonte dos recursos necessários à sua execução, incluídas as receitas próprias, em especial quando implicarem novos investimentos em projetos de expansão e qualificação institucional.</p>
--	--	---	---

<p>Desenvolvimento Institucional, especificarão programas de ação afirmativa e inclusão social, e medidas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.</p> <p>Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nívelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade, e supervisionados por docentes.</p> <p>§ 1º O PDI deverá especificar a fonte dos recursos, incluídas as receitas próprias geradas por suas atividades e serviços, e metas para a realização dos objetivos quando implicarem em novos investimentos, destinados a suportar os projetos de expansão e qualificação institucional.</p> <p>§ 2º Os objetivos e metas especificados no PDI servirão de base para a celebração de protocolo de compromisso de seu atendimento, entre as instituições federais de educação superior e o Ministério da Educação, em especial quanto aos projetos de expansão e qualificação institucional que dependam de novos investimentos.</p> <p>§ 3º Os recursos correspondentes aos projetos de expansão e qualificação institucional, especificados no PDI, serão liberados, em cada exercício, sob a forma de contribuição orçamentária complementar, mensais, até o primeiro dia de cada mês.</p> <p>§ 4º Respeitado o disposto no art. 41, a expansão das instituições federais de educação superior será definida pelo Ministério da Educação mediante análise do PDI de cada instituição e respectiva avaliação de desempenho, segundo critérios definidos em regulamento.</p>	<p>programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.</p> <p>Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nívelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.</p> <p>Art. 53. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras: I – condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais; II – importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e III – condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.</p> <p>§ 1º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.</p> <p>§ 2º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.</p> <p>§ 3º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.</p>	<p>programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.</p> <p>Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nívelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.</p> <p>Art. 53. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras: I – condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais; II – importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e III – condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.</p> <p>§ 1º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.</p> <p>§ 2º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.</p> <p>§ 3º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.</p>	<p>programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.</p> <p>Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nívelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.</p> <p>Art. 46. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras: I - condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais; II - importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e III - condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.</p> <p>§ 1º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.</p> <p>§ 2º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.</p> <p>§ 3º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.</p> <p>Art. 47. As medidas de assistência estudantil deverão contemplar, sem prejuízo de outras, a critério do conselho superior da instituição: I - bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão; II - moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital;</p>
<p>SEÇÃO III</p> <p>DAS POLÍTICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS PÚBLICAS</p> <p>Art. 47. As instituições federais de educação superior deverão elaborar e implantar, na</p>	<p>programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.</p> <p>Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nívelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.</p> <p>Art. 53. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras: I – condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais; II – importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e III – condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.</p> <p>§ 1º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.</p> <p>§ 2º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.</p> <p>§ 3º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.</p>	<p>programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.</p> <p>Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nívelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.</p> <p>Art. 53. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras: I – condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais; II – importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e III – condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.</p> <p>§ 1º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.</p> <p>§ 2º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.</p> <p>§ 3º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.</p>	<p>programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.</p> <p>Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nívelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.</p> <p>Art. 46. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras: I - condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais; II - importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e III - condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.</p> <p>§ 1º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.</p> <p>§ 2º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.</p> <p>§ 3º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.</p> <p>Art. 47. As medidas de assistência estudantil deverão contemplar, sem prejuízo de outras, a critério do conselho superior da instituição: I - bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão; II - moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital;</p>

<p>candidatos beneficiados pelo programa de ação afirmativa e dos demais candidatos a ingresso pelo sistema geral, tal como apurado no processo seletivo adotado pela instituição para acesso aos seus cursos de graduação.</p> <p>§ 2º A implantação de programas de ação afirmativa, direcionados a cursos de graduação específicos, em hipótese alguma servirão para restringir a reserva geral de vagas fixadas nos arts. 48 e 49 desta Lei.</p> <p>Art. 51. Sempre que a instituição federal de educação superior promova concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, o qual detenha características especiais, a forma de adequação ao disposto nesta Seção deverá constar, de modo fundamentado, do PDI.</p> <p>Art. 94. O Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, contados de 1º de janeiro do primeiro ano subsequente ao da publicação desta Lei, a revisão do sistema especial para o acesso de estudantes negros, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, nas instituições federais de educação superior.</p>	<p>degressos integralmente do ensino médio público, respeitada a proporção regional de segmentos sociais e étnico-raciais historicamente prejudicados".</p>	<p>integralmente do ensino médio público, respeitada a proporção regional de afrodescendentes e indígenas, devendo prever em seu PDI o cronograma de implantação.</p> <p>26. As instituições federais de ensino superior que venham a ser criadas, bem como novos campi ou unidades administrativas das já existentes, deverão implementar, desde o seu primeiro processo seletivo, o atendimento pleno dos critérios estabelecidos no subitem anterior".</p> <p>OBS: Este artigo foi incluído nesta versão e excluído na seguinte (Projeto de Lei).</p>
<p>Temas correlatos à ampliação e democratização do acesso</p> <p>SUBSEÇÃO I - DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL</p> <p>Art. 52. A Caixa Econômica Federal fica autorizada a realizar concurso anual especial com destinação da renda líquida exclusivamente para o financiamento de programas de assistência estudantil a estudantes de baixa renda do sistema federal de educação superior, referente a todas as modalidades de Loterias Federais</p>	<p>Art. 63. A Caixa Econômica Federal fica autorizada a realizar extração anual especial com destinação da renda líquida exclusivamente para o financiamento da educação superior pública federal, referente a todas as modalidades de Loterias Federais existentes, regidas pelo Decreto-Lei no 204, de 27 de fevereiro de 1967, e pelas demais</p>	<p>Temas correlatos à ampliação e democratização do acesso</p>
<p>Temas correlatos à ampliação e democratização do acesso</p>	<p>Temas correlatos à ampliação e democratização do acesso</p>	<p>Temas correlatos à ampliação e democratização do acesso</p> <p>Art. 59. A Caixa Econômica Federal fica autorizada a realizar extração anual especial com destinação da renda líquida exclusivamente para o financiamento da educação superior pública federal, referente a todas as modalidades de Loterias Federais existentes, regidas pelo Decreto-Lei no 204, de 27 de fevereiro de 1967, e pelas demais</p>

<p>existentes, regidas pelo Decreto-Lei no 204, de 27 de fevereiro de 1967, e pelas demais normas aplicáveis, e mediante aprovação das respectivas regras pelo Ministério da Fazenda.</p> <p>Parágrafo único. Na seleção dos estudantes beneficiários dos programas a que se refere o caput deverá ser observada proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual a proporção de pretos, pardos e indígenas na população, segundo o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.</p> <p>Art. 53. Considera-se renda líquida o valor resultante da renda bruta auferida pela extração especial instituída por esta Lei, deduzidas as importâncias relativas ao custeio da administração, ao valor destinado à premiação, ao montante de que trata o art. 2º, inciso VIII, da Lei Complementar no 79, de 7 de janeiro de 1994, e um por cento da receita bruta para o orçamento da seguridade social.</p> <p>Art. 54. Os recursos oriundos da extração especial, prevista nos termos desta Lei, serão repartidos na forma do artigo anterior e creditados pela Caixa Econômica Federal até o décimo dia subsequente ao da realização do sorteio respectivo.</p> <p>Art. 55. Não se aplica aos prêmios pagos em função desta extração anual especial o disposto no art. 14 da Lei n. 4.506, de 30 de novembro de 1964, e o disposto no artigo 676 do Decreto n. 3.000, de 26 de março de 1999.</p> <p>SUBSEÇÃO II - DO PRIMEIRO EMPREGO ACADÊMICO</p> <p>Art. 56. As instituições de educação superior do sistema federal de ensino e do sistema de</p>	<p>normas aplicáveis, e mediante aprovação das respectivas regras pelo Ministério da Fazenda.</p>	<p>normas aplicáveis, e mediante aprovação das respectivas regras pelo Ministério da Fazenda.</p>
--	---	---

ensino dos Estados e do Distrito Federal ficam autorizadas a adotar, com as adaptações trazidas por esta subseção, as regras para seleção de estudantes, celebração de contratos de trabalho e acesso à subvenção econômica, previstas pelos arts. 20, 20-A e 50 da Lei no 10.748, de 22 de outubro de 2003, que instituiu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego - PNPE.

§ 1º As regras desta Lei destinam-se apenas à celebração de contratos de trabalho em atividades de extensão, por estudantes matriculados em curso de graduação, e em atividades de ensino, como instrutores ou monitores, por estudantes matriculados em programas de pós-graduação, na mesma instituição superior de ensino.

§ 2º Não se aplicam aos contratos previstos no caput deste artigo as disposições da Lei no 10.748, de 2003, relativas à execução e à fiscalização do PNPE pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ao cadastramento de estudantes e mantenedores, bem como todas as demais disposições incompatíveis com os contratos de trabalho previstos nesta subseção.

Art. 57. Serão empregados os estudantes com idade entre dezesseis e vinte e quatro anos, em situação de desemprego involuntário, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos:

I - não tenham tido vínculo empregatício anterior;

II - sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até um salário mínimo e meio, incluídas nessa média eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares, nos termos do disposto pelo art. 11 da Lei no 10.748, de 2003;

III - estejam matriculados e frequentando regularmente curso de graduação ou

programas de pós-graduação em estabelecimento de instituição de educação superior pública do sistema federal de ensino ou do sistema de ensino dos Estados e do Distrito Federal, ou cursos de educação de jovens e adultos, nos termos dos arts. 37 e 38 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 58. O disposto no § 1º do art. 2o da Lei no 10.748, de 2003, não se aplica aos empregos criados ao amparo da presente Lei.

Art. 59. Os contratos de trabalho poderão ser celebrados por tempo indeterminado ou determinado, nos termos da CLT.
Parágrafo único. Os contratos de trabalho deverão ter duração mínima de 12 (doze) meses, observado o prazo máximo para conclusão do curso de graduação ou sequencial de formação específica frequentado pelo estudante contratado.

Art. 60. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção econômica à geração de empregos destinados a estudantes que atendam aos requisitos fixados no art. 2º desta Lei.

§ 1º As instituições de educação superior que contratarem estudantes nos termos desta subseção receberão a subvenção econômica de que trata este artigo, na forma e no valor previstos pela Lei nº 10.740, de 2003.

§ 2º No caso de contratação sob regime de tempo parcial, o valor das parcelas referidas no § 1º será proporcional.

§ 3º A concessão da subvenção econômica prevista neste artigo fica condicionada à disponibilidade dos recursos financeiros, que serão distribuídos na forma definida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 61. As despesas com a subvenção econômica de que trata o artigo anterior correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério do Trabalho e Emprego, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 62. As instituições de educação superior do sistema federal e do sistema de ensino dos Estados e do Distrito Federal disciplinarão a oferta de vagas e a seleção de estudantes a serem contratados nos termos desta subseção.

Art. 63. A execução dos contratos de trabalho será fiscalizada pelo Ministério do m auxílio do Ministério da Educação.

Legenda das mudanças:

Mudanças

Inclusão

Exclusão