

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG  
Programa de Pós-graduação em Educação – PPGE/FE/UFG

CHRISTIANE FAGUNDES GUIMARÃES PEREIRA

**POLÍTICAS NEOLIBERAIS E ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR:  
UMA ANÁLISE DO PROUNI**

GOIÂNIA

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES  
E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

**1. Identificação do material bibliográfico**

[ X ] Dissertação [ ] Tese

**2. Nome completo do autor**

CHRISTIANE FAGUNDES GUIMARÃES PEREIRA

**3. Título do trabalho***Políticas neoliberais e acesso à Educação Superior: uma análise do PROUNI***4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)**Concorda com a liberação total do documento [ X ] SIM [ ] NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Lúcia Maria De Assis, Professor do Magistério Superior**, em 18/02/2021, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE FAGUNDES GUIMARÃES PEREIRA, Discente**, em 22/02/2021, às 06:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1881449** e o código CRC **17403AEE**.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG  
Programa de Pós-graduação em Educação – PPGE/FE/UFG

CHRISTIANE FAGUNDES GUIMARÃES PEREIRA

**POLÍTICAS NEOLIBERAIS E ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR:  
UMA ANÁLISE DO PROUNI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Linha de Pesquisa Estado, Políticas e História da educação da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação sob a orientação da Profa. Dra. Lúcia Maria de Assis.

GOIÂNIA

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Pereira, Christiane Fagundes Guimarães  
POLÍTICAS NEOLIBERAIS E ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR:  
[manuscrito] : UMA ANÁLISE DO PROUNI / Christiane Fagundes  
Guimarães Pereira. - 2020.

110 f.

Orientador: Prof. Lúcia Maria de Assis.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,  
Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação,  
Goiânia, 2020.

Bibliografia.

Inclui siglas, gráfico, tabelas, lista de tabelas.

1. Políticas de acesso à educação superior. 2. Prouni. 3.  
Democratização. 4. Neoliberalismo. I. Assis, Lúcia Maria de, orient. II.  
Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Ata Nº 34 da sessão de Defesa de Dissertação de **CHRISTIANE FAGUNDES GUIMARÃES PEREIRA** que confere o título de **Mestre em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG.

Aos **doze dias do mês de novembro de dois mil e vinte (12/11/2020)**, a partir da(s) **8:00**, em plataforma virtual no link público de <https://meet.google.com/nvt-gxwr-eha>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“Políticas neoliberais e acesso à Educação Superior: uma análise do PROUNI”**. Os trabalhos foram instalados pela Orientadora Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. **Lúcia Maria de Assis**, doutora em **Educação** pela UFG; com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. **Marília Gouvea de Miranda (PPGE/FE)**, doutora em **Educação: História, Política, Sociedade** pela PUC/SP - membro titular interno e Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. **Suely Ferreira (FE/UFG)**, doutora **Educação** pela UFG - membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. **Lúcia Maria de Assis**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos doze dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte.

Banca Examinadora:

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lúcia Maria de AssisProf<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marília Gouvea de MirandaProf<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Suely Ferreira

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Lúcia Maria De Assis, Professor do Magistério Superior**, em 12/11/2020, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Suely Ferreira, Professor do Magistério Superior**, em 12/11/2020, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marília Gouvea de Miranda, Usuário Externo**, em 12/11/2020, às 19:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1673745** e o código CRC **7B5F1F37**.

---

**Referência:** Processo nº 23070.040116/2020-13

SEI nº 1673745

A todos aqueles que, assim como eu, ainda acreditam nos caminhos do conhecimento, do afeto e da justiça.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Cleusa e Luiz, e à minha irmã Daniela, pelo apoio incondicional, por me mostrarem os caminhos da vida e por me ensinarem a diferenciar o que é certo do que é errado; ao meu sobrinho Gabriel por tornar, todos os dias, minhas alegrias bem mais alegres e minhas tristezas bem menos tristes.

À minha orientadora e amiga Lúcia, por quem tenho muito apreço, pelos ensinamentos e orientações, pelos bate-papos, risadas e cafés compartilhados, pela paciência e pela relação de afeto construída no decorrer dos anos.

Às professoras Marília e Suely pelos apontamentos, sugestões e orientações, fundamentais para o desenvolvimento deste estudo.

A todas as professoras e professores com os quais tive contato no decorrer da minha formação acadêmica, pelo conhecimento compartilhado, em especial os professores João Ferreira de Oliveira e Daniela da Costa Britto Pereira Lima, com os quais tive o prazer de trabalhar na editoria da RBP AE, fundamental para a minha formação.

*Como beber dessa bebida amarga?  
Tragar a dor, engolir a labuta?  
Mesmo calada a boca, resta o peito  
Silêncio na cidade não se escuta  
De que me vale ser filho da santa?  
Melhor seria ser filho da outra  
Outra realidade menos morta  
Tanta mentira, tanta força bruta  
[...]  
Como é difícil acordar calado  
Se na calada da noite eu me dano  
Quero lançar um grito desumano  
Que é uma maneira de ser escutado  
Esse silêncio todo me atordoa  
Atordoado eu permaneço atento  
Na arquibancada para a qualquer momento  
Ver emergir o monstro da lagoa  
[...]  
De muito gorda a porca já não anda  
De muito usada a faca já não corta  
Como é difícil, pai, abrir a porta  
Essa palavra presa na garganta  
Esse pileque homérico no mundo  
De que adianta ter boa vontade?  
Mesmo calado o peito, resta a cuca  
Dos bêbados do centro da cidade*

*Pai, afasta de mim esse cálice  
De vinho tinto de sangue*

*(Chico Buarque – Cálice)*

## RESUMO

Este estudo se situa na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e História da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFG e tem como tema o Programa Universidade para Todos (Prouni), uma política de acesso à educação superior do governo federal. Devido ao programa cumprir duas funções aparentemente antagônicas, a saber: atender às demandas do mercado de trabalho e do grande capital e às demandas sociais relativas à inclusão de jovens de baixa renda na educação superior, e considerando-se o cenário de desafio na formulação e efetivação de políticas sociais educacionais no Brasil, questiona-se se o Programa contribui para o processo de democratização do acesso à educação superior no Brasil. Com vistas a responder a esse questionamento, objetiva-se, com esta pesquisa de natureza bibliográfica e documental, investigar e desvelar as contradições apresentadas pelo Prouni, no contexto de neoliberalismo e desigualdades sociais no Brasil. Estabelece-se os seguintes objetivos específicos: a) contextualizar e analisar o neoliberalismo no Brasil e o processo da reforma do Estado brasileiro; b) contextualizar e analisar o Prouni no conjunto de políticas de acesso à educação superior no Brasil; c) investigar e analisar o alcance do programa no que tange à democratização do acesso à educação superior no Brasil. Para a apreensão contextualizada do objeto em questão, faz-se uso da abordagem dialética da realidade, em que não se desvincula fenômeno educativo de contexto político, histórico e social. Tendo em vista as categorias de análise levantadas, a saber: Neoliberalismo e Reforma do Estado Brasileiro; Educação Superior brasileira e Políticas de Acesso à Educação Superior, o quadro teórico foi composto por autores considerados referência na área. Quanto à revisão de literatura sobre o Prouni, a seleção de trabalhos foi realizada via busca bibliográfica online no Scielo. Realizou-se a análise da legislação concernente ao programa e coleta de dados pelas Sinopses Estatísticas da Educação Superior. A dissertação se organiza em 3 capítulos: o primeiro trata do contexto de surgimento do neoliberalismo e da Reforma do Estado brasileiro sob os moldes neoliberais; o segundo apresenta um panorama histórico da educação superior no Brasil; o terceiro apresenta uma análise pormenorizada do Prouni, à luz do quadro teórico, da revisão de literatura, da legislação e dos dados coletados. A pesquisa revelou que o Prouni por si só não é capaz de garantir a democratização do acesso à educação superior no Brasil, pois a expansão do acesso não é suficiente para alterar as desigualdades estruturais brasileiras e outros fatores precisam também ser considerados, como a garantia da permanência e da qualidade da educação ofertada, bem como o acesso e qualidade da educação básica. A pesquisa revelou ainda que, em que pesem as ressalvas a respeito da qualidade e muito embora se configure como um elemento fundamental da estratégia de sustentação da expansão do setor privado-mercantil, ao programa cabe o mérito de possibilitar o acesso à educação superior às camadas populares da população. A política possui caráter inclusivo quanto à renda e quanto à cor/raça, sendo em parte responsável pela inclusão de grupos historicamente excluídos. Conclui-se que é necessário conduzir a análise relativizada e cuidadosa do programa devido ao contexto de adesão do Estado Brasileiro ao neoliberalismo e às disputas de interesses que permeiam e determinam a agenda política no Brasil.

**Palavras-chave:** Políticas de acesso à educação superior; Prouni; Democratização; Neoliberalismo.

## ABSTRACT

This study is located in the Research Line State, Policies, and History of Education of the Graduate Program in Education from the Faculty of Education at UFG and has as its theme the *Programa Universidade para Todos* (Prouni), a policy of access to higher education from the federal government. Because the program fulfills two apparently antagonistic functions, namely: to meet the demands of the labor market and big capital and the social demands related to the inclusion of low-income young people in higher education, and considering the challenging scenario in the formulation and effectiveness of educational social policies in Brazil, it is questioned whether the Program contributes to the process of democratizing access to higher education in Brazil. In order to answer this question, this bibliographical and documentary research aims to investigate and unveil the contradictions presented by Prouni, in the context of neoliberalism and social inequalities in Brazil. The following specific objectives are established: a) to contextualize and analyze neoliberalism in Brazil and the process of reform of the Brazilian State; b) to contextualize and analyze Prouni in the set of policies for access to higher education in Brazil; c) to investigate and analyze the scope of the program in terms of democratizing access to higher education in Brazil. For the contextualized apprehension of the object in question, a dialectical approach to reality is used, in which the educational phenomenon in the political, historical, and social context is not detached. In view of the categories of analysis raised, namely: Neoliberalism and Reform of the Brazilian State; Brazilian Higher Education and Access to Higher Education Policies, the theoretical framework was composed of authors considered to be a reference in the area. As for the literature review on Prouni, the selection of works was carried out through an online bibliographic search on Scielo. Analysis of the legislation concerning the program and data collection was carried out using the *Sinopses Estatísticas da Educação Superior*. The dissertation is organized in 3 chapters: the first deals with the context of the emergence of neoliberalism and the Reform of the Brazilian State under the neoliberal molds; the second presents a historical overview of higher education in Brazil; the third presents a detailed analysis of Prouni, in the light of the theoretical framework, the literature review, the legislation, and the data collected. The research revealed that Prouni alone is not able to guarantee the democratization of access to higher education in Brazil, as the expansion of access is not enough to alter Brazilian structural inequalities and other factors must also be considered, such as the guarantee of permanence and quality of education offered, as well as access and quality of basic education. The research also revealed that despite the qualifications regarding quality and although it is configured as a fundamental element of the strategy to support the expansion of the private-mercantile sector, the program has the merit of enabling access to higher education for the lower-class population. The policy is inclusive in terms of income and color/race, being partly responsible for the inclusion of historically excluded groups. We conclude that it is necessary to conduct a relativized and careful analysis of the program, due to the context of the Brazilian State's adherence to neoliberalism and to the disputes of interests that permeate and determine the political agenda in Brazil.

**Keywords:** Policies for access to higher education; Prouni; Democratization; Neoliberalism.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Evolução do número de instituições de Educação Superior no Brasil, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa – 1995 a 2002.....	61
<b>Tabela 2</b> – Evolução do número de instituições de Educação Superior no Brasil, por Categoria Administrativa – 2003 a 2010.....	66
<b>Tabela 3</b> – Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 2003 a 2010.....	68
<b>Tabela 4</b> – Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 2011 a 2018.....	69
<b>Tabela 5</b> – Número de IES no Brasil em 2018, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa.....	70
<b>Tabela 6</b> – Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI – 2005 a 2018.....	93

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Seleção dos resultados do termo de busca “Prouni”, por data de publicação – Scielo.....	18
<b>Quadro 2</b> – Programas e estratégias para a expansão e ampliação do acesso à educação superior no período de 2003 a 2010.....	65
<b>Quadro 3</b> – Principais modificações no Projeto de Lei do Prouni.....	85

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 1995 a 2002.....	62
<b>Gráfico 2</b> – Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 2003 a 2010.....	68
<b>Gráfico 3</b> – Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 2011 a 2018.....	69
<b>Gráfico 4</b> – Porcentagem de IES no Brasil em 2018, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa.....	70
<b>Gráfico 5</b> – Porcentagem de cursos de Educação Superior ofertados no Brasil em 2018, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa.....	71
<b>Gráfico 6</b> – Número de matrículas em IES no Brasil em 2018, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa.....	72
<b>Gráfico 7</b> – Número de inscritos no Enem, de 1998 a 2019.....	79
<b>Gráfico 8</b> – Bolsas ofertadas pelo PROUNI – 2005 a 2018.....	93

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
Justificativa e problematização.....	16
Objeto, questão-problema e objetivos da pesquisa.....	18
Considerações a respeito do método .....	19
Procedimentos metodológicos.....	20
1. NEOLIBERALISMO: DE ONDE VEM E A QUE VEIO .....	23
1.1. Surgimento e pressupostos filosóficos do liberalismo.....	23
1.2. Ascensão do neoliberalismo – Bretton Woods, organismos multilaterais e o Consenso de Washington.....	30
1.3. O papel do Estado no neoliberalismo .....	36
1.4. A Reforma do Estado brasileiro sob a lógica neoliberal .....	39
2. EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: surgimento, organização e estrutura .....	46
2.1. Um panorama histórico do surgimento da Educação Superior no Brasil.....	46
2.2. A Educação Superior no Brasil pós-LDB: programas e políticas de expansão e democratização. ....	59
2.3. Breve histórico dos instrumentos de acesso à educação superior no Brasil – dos vestibulares e processos seletivos ao Enem como instrumento de acesso.....	77
3. O PROUNI COMO POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	85
3.1. O Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o cenário de luta de forças .....	85
3.2. O papel do Prouni na expansão da educação superior privada.....	90
3.3. O Prouni como proposta de democratização da educação superior e indicadores de acesso.....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	100
REFERÊNCIAS .....	105

## INTRODUÇÃO

### **Justificativa e problematização**

O acesso à educação superior no Brasil tem se mostrado objeto de diversas pesquisas na área da educação, revelado pelo volume de trabalhos publicados disponíveis no formato de teses e dissertações, livros, artigos, dentre outros.

Em que pese sua gênese tardia, em comparação a outros países da América Latina que estiveram na mesma condição de colônia, a Educação Superior no Brasil era inicialmente voltada para a formação profissional liberal das elites da época. Com as transformações que passam a ocorrer no campo político-econômico e social brasileiros, a Educação Superior passa também por transformações substanciais, até que se estruture o modelo atualmente em vigência.

Inicialmente, por meio de instituições isoladas até o surgimento e consolidação das Universidades, já na década de 1920, o processo de expansão da Educação Superior se caracterizou também pela expansão do setor privado educacional, intensificada na década de 1960, no período da Ditadura Militar.

A partir da década de 1990, com a Reforma do Estado brasileiro sob os moldes do neoliberalismo que se desenvolvia globalmente, a Educação Superior passa a ser considerada “ferramenta” de desenvolvimento econômico. Resultante desse movimento se observa, nas últimas décadas, grande interesse por parte dos governos em investir na expansão da educação superior, por meio de um conjunto de políticas públicas cujo objetivo é ampliar, expandir e democratizar a educação superior, mas que evidencia o consentimento do Estado brasileiro à ideologia neoliberal, materializada em documentos lançados por organismos multilaterais com diretrizes e orientações para países considerados “em desenvolvimento” (SILVA, 2002). A Educação Superior passa, portanto, por transformações em sua estrutura, com especial destaque à diversificação institucional e à privatização do ensino.

Uma das políticas que compõem esse conjunto é o Programa Universidade para Todos – Prouni criado em 2005, corolário da proposta de expansão e democratização da educação superior dos governos Lula. O Prouni esteve, desde sua tramitação no Congresso Nacional, envolto em embates de forças entre representantes dos interesses sociais e representantes dos interesses privado-mercantis, motivo pelo qual, até que fosse aprovada a lei que o sanciona, foram quase 300 propostas de emenda, em sua maioria em benefício das mantenedoras e tolhendo benefícios e amplitude social do programa (Catani, Hey e Gilioli, 2006).

Quando da sua aprovação, o programa foi alvo de críticas de entidades como a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que publicou, em 2004, antes mesmo da implementação do programa, uma nota<sup>1</sup> se manifestando contrária ao Prouni, descrevendo-o como “programa de compra de vagas”, reafirmando seu posicionamento de que a ampliação das oportunidades de acesso à educação superior deveria ser proposta pela via pública, visto que a educação superior é um bem público e não deve se colocar a serviço das elites econômicas.

O Prouni integra o acervo de medidas de democratização e ampliação do acesso à Educação Superior. Em 2005, o número de estudantes matriculados da rede superior era de 4.453.156. Em 2018, esse número salta para 8.450.755. Embora as matrículas tenham dobrado no decorrer de 15 anos, devido ao conjunto de políticas do qual faz parte o programa, ainda não se alcançou a Meta 12 do Plano Nacional de Educação, o PNE (2014-2024), Lei n. 13.005/2014, que prevê elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. Em 2019, a taxa bruta era de 44,4% e a taxa líquida era de 21,5%<sup>2</sup>. A porcentagem de matrículas novas no Ensino Superior referentes à Rede Pública, em 2019, foi 12,9%. Esses dados indicam o desafio de atendimento dessa meta até o fim da vigência do Plano<sup>3</sup> e a importância de o Estado editar políticas públicas que favoreçam o acesso à educação superior a todos os que a ele demandarem<sup>4</sup>.

O número total de vagas ofertadas em 2018 foi de 13.529.101, 835.569 públicas e 12.693.532 privadas. Em tese, há vagas suficientes para que se atinja a meta estipulada. No entanto, devido às históricas e estruturais desigualdades brasileiras, não se pode alcançar a democratização somente com a ampliação de vagas. São necessárias medidas que garantam ao estudante, além do acesso às vagas, condições objetivas para que ele possa, de fato, permanecer

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.andifes.org.br>. Acesso em: 23 set. 2020.

<sup>2</sup> Informações retiradas do Observatório do PNE. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 25 set. 2020.

<sup>3</sup> Tomando os números absolutos, os dados da população com idade entre 18 e 24 anos da população brasileira, em 2018, era de 22.786.000 (dados da PNAD). O número de jovens nesta faixa etária na educação superior era de 4.323.580 (relativo a 19% ou taxa líquida). A taxa bruta leva em conta todos os alunos matriculados – de todas as idades – e correspondia a 8.450.755 (relativo a 37,1% ou taxa bruta).

<sup>4</sup> O percentual da população de um país que possui educação superior é um dado que impacta na definição do principal indicador internacional de desenvolvimento, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este índice leva em conta três áreas: a educação, a saúde e a renda. Para mensurar a educação leva-se em conta a quantidade média de anos de estudos de uma população por se entender que, quanto maior for o tempo de permanência de uma população na escola, melhores serão as chances de desenvolvimento para esse país. Em 2018 o Brasil figurava na 79ª posição entre todos os países incluídos, com IDH de 0,761. Sobre o IDH consultar <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>.

até o fim do curso e conseguir se formar, bem como a qualidade dessa formação. Cabe ainda ressaltar que uma política por si só, ou até um conjunto de políticas, não é capaz de alterar as desigualdades que se apresentam na sociedade brasileira, sendo por natureza uma política compensatória.

Outra crítica relevante ao programa é a sua intrínseca relação com a expansão do setor privado, substancialmente superior à expansão do setor público, considerada por estudiosos a única forma de efetivamente democratizar a educação superior no Brasil. Por ser uma política cujo foco é a concessão de bolsas de estudos para estudantes de baixa renda matriculados em instituições de educação superior privadas, sob a forma de renúncia de receitas<sup>5</sup>, encontra-se no centro das discussões sobre a relação público/privado, a privatização e a mercantilização da educação superior, algumas das estratégias defendidas pelo credo neoliberal.

No entanto, em que pese as críticas a seu respeito, há que se considerar o mérito do programa em promover a ampliação do acesso, ainda que com limitações próprias do modelo político neoliberal do qual o Brasil tem sido aderente (SILVA, 2002), segundo o qual as políticas sociais de cunho reparatório são consideradas entraves ao desenvolvimento e desperdício de dinheiro público. Embora seja um elemento fundamental da estratégia de sustentação da expansão do setor privado-mercantil, o Prouni promove, em contrapartida, o acesso a parcelas da população que, devido à grande concorrência entre os candidatos a vagas nas IES públicas, sobretudo nos cursos de alta demanda, e às condições objetivas dos estudantes oriundos das camadas populares e às desigualdades estruturais da sociedade brasileira, não alcançam uma vaga em instituições públicas, nem tampouco conseguem pagar por uma vaga em instituições privadas. Evidencia-se, portanto, uma contradição própria do neoliberalismo, à medida que o Prouni atende tanto às demandas do mercado de trabalho e do grande capital, quanto às demandas sociais de ampliação do acesso à educação superior.

### **Objeto, questão-problema e objetivos da pesquisa**

Nesse contexto, elegeu-se como objeto desta pesquisa o Prouni como política de acesso à educação superior no contexto do neoliberalismo, tendo em vista o cenário de desafio na formulação e efetivação de políticas sociais educacionais em um contexto neoliberal e

---

<sup>5</sup> Os recursos financeiros associados às bolsas de estudos dos estudantes do PROUNI são receitas de tributos que as IES parceiras deixam de recolher junto à União, por isso o uso do termo “renúncia”. O “dinheiro” deste Programa, portanto, é aquele que o Estado deixa de receber sob a forma de impostos e contribuições em troca das vagas subsidiadas.

considerando-se a natureza do Prouni, suas contradições, possibilidades e limitações, levantando-se o questionamento: o Programa contribui para o processo de democratização do acesso à educação superior no Brasil?

Visando responder este questionamento, elege-se como objetivo geral deste estudo investigar e desvelar as contradições apresentadas pelo Prouni no contexto do neoliberalismo e das desigualdades sociais no Brasil. Para tal, estabelece-se os seguintes objetivos específicos: a) contextualizar e analisar o neoliberalismo no Brasil e o processo da reforma do Estado brasileiro; b) contextualizar e analisar o Prouni no conjunto de políticas de acesso à educação superior no Brasil; c) investigar e analisar o alcance do programa no que tange à democratização do acesso à educação superior no Brasil.

### **Considerações a respeito do método**

Quanto à natureza da pesquisa, definiu-se pela bibliográfica e documental. Para a apreensão contextualizada do objeto em questão, fez-se uso da abordagem dialética da realidade, em que não se desvincula fenômeno educativo de contexto político, histórico e social. Conforme afirma Oliveira (1998), é preciso superar o entendimento meramente instrumental da metodologia e levar em consideração que o método também diz respeito a concepções de mundo e de homem, bem como as relações entre o sujeito e o objeto. Em ciências humanas o pesquisador é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto da pesquisa. O autor assume o método como mais do que um *checklist* de procedimentos a serem seguidos, e, para o autor, pesquisar é uma “prática artesanalmente construída” (OLIVEIRA, 1998, p. 19), em que o sujeito não se separa nem se distancia do objeto do conhecimento, muito pelo contrário, usa-se de sua vivência e experiência para compreender sua própria visão de mundo.

Dessa forma, pesquisar não significa seguir um conjunto de regras pré-definidas; é fundamental ao pesquisador a capacidade de associar ideias e conceitos, de “aprimorar a percepção, refinar a sensibilidade, ampliar horizontes de compreensão” (p. 19). Nesse sentido, além de técnicas, o método envolve fundamentos e processos para apoiar a reflexão. De acordo com Carminati e Meksenas (2012),

à medida que o cotidiano procura se impor como verdadeiro, traz consigo uma aspiração de validade universal. Portanto, torná-lo como realidade e, por conseguinte, como verdade, sem aspirar à sua superação, significa não utilizar mediações para compreendê-lo, ou seja, tornar a experiência cotidiana como realidade acabada e determinante das relações humanas. (p. 142)

Nesse sentido, é necessário ao pesquisador a busca por ver além do que de imediato se apresenta aos seus sentidos, considerando-se que para a compreensão de um fato, de uma concepção, de um contexto, não basta o fato, a concepção ou o contexto por si. Não basta conhecer o *quê*, é necessário compreender o *porquê*, o *onde*, o *quando*. Como afirma Deslandes (1996, p. 31), “O projeto [de pesquisa] é construído artesanalmente por um artífice através do trabalho intelectual. É, portanto, um artefato”.

Diante do exposto, este estudo foi construído de maneira a dialogar com a realidade, buscando a devida contextualização e compreensão do objeto em questão. Foi realizada pesquisa bibliográfica, análise documental e coleta de dados estatísticos, em função de apreender o objeto não como um fenômeno isolado, mas “explicitando, dialeticamente, suas relações com o contexto econômico, político, social e cultural” (NOSELLA; BUFFA, 2005, p. 36). Segundo os autores,

A dialética não é uma relação mecânica que descortina, para além da aparência (escola), uma essência metafísica (sociedade), mas, sim, uma condição recíproca de existência. [...] na produção da escola, a sociedade opera de forma conflituosa, pois as classes sociais opostas lutam em favor de escolas que atendam seus próprios interesses (BOBBIO et al., 1990). (p. 362)

Trata-se, portanto, de um estudo majoritariamente teórico, cujas escolhas metodológicas, norteadas pelo objeto de estudo, foram compostas também por procedimentos quantitativos de análise de dados estatísticos.

### **Procedimentos metodológicos**

Definidos o objeto, objetivos e questão-problema da pesquisa, definiu-se o quadro teórico, tendo em vista as categorias de análise levantadas para a pesquisa. As categorias de análise são aquelas que se mostram fundamentais para a compreensão e contextualização do objeto, no intuito de cumprir o objetivo da pesquisa e buscar responder aos questionamentos levantados. A priori, as categorias levantadas foram as seguintes: Neoliberalismo e Reforma do Estado Brasileiro; Educação Superior brasileira; Políticas de Acesso à Educação Superior.

Tendo em vista as categorias apresentadas, o quadro teórico de cada categoria foi composto por autores considerados referência na área. A seleção dos autores se deu no decorrer das disciplinas cursadas no mestrado, por indicações por parte da orientadora e por trabalhos da revisão de literatura que, devido à sua relevância, tomaram maior centralidade no embasamento teórico da pesquisa.

Quanto à revisão de literatura sobre o Prouni, a seleção de trabalhos foi realizada via busca bibliográfica *online* no Scielo<sup>6</sup>, conforme exposto a seguir:

**Quadro 1 – Seleção dos resultados do termo de busca “Prouni”, por data de publicação – Scielo**

	<b>TÍTULO</b>	<b>AUTORES(AS)</b>	<b>PERIÓDICO</b>	<b>ANO</b>
1.	Programa Universidade para Todos (PROUNI): efeitos financeiros em uma instituição de educação superior privada	HAAS, Celia Maria PARDO, Rosangela da Silva	Avaliação (Campinas)	2017
2.	O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência	COSTA, Danielle Dias da; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros	Avaliação (Campinas)	2017
3.	PROUNI - pontos controversos sob a análise de alunos bolsistas	FORTELE, Tereza Lúcia Lima; CRISÓSTOMO, Vicente Lima	Avaliação (Campinas)	2016
4.	Política de expansão da educação superior no Brasil - o Prouni e o Fies como financiadores do setor privado	CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso	Educ. rev.	2016
5.	Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil	PINTO, José Marcelino de Rezende	Educ. Soc.	2016
6.	O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação	RISTOFF, Dilvo	Avaliação (Campinas)	2014
7.	Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando?	SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique	Ensaio: aval. pol. públ. Educ.	2014
8.	A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni	SARAIVA, Luiz Alex Silva; NUNES, Adriana de Souza	Rev. Adm. Pública	2011
9.	Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira	NEVES, Clarissa Eckert Baeta, RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochele Fellini	Sociologias	2007
10.	PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?	CATANI, Afrânio Mendes, HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto	Educ. rev.	2006
11.	O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior	CARVALHO, Cristina Helena Almeida de	Educ. Soc.	2006

<sup>6</sup> <http://www.scielo.br/>

**Fonte:** Elaboração própria.

Da legislação concernente ao objeto, realizou-se a análise da Constituição Federal de 1988; da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB 9394/1996); do Plano Nacional de Educação PNE-2014-2024; Portarias Normativas relativas ao Prouni; Portarias Normativas relativas ao Enem. A análise foi subsidiada pelas Sinopses Estatísticas da Educação Superior; pelas Sinopses Estatísticas do Enem e por consultas aos sites oficiais do governo.

Para alcançar os objetivos da exposição da pesquisa, a dissertação se organiza em três capítulos: o primeiro apresenta o contexto de surgimento do neoliberalismo e seu desenvolvimento, bem como a Reforma do Estado brasileiro sob os moldes neoliberais, com vistas a compreender em que cenário se propicia a criação do conjunto de políticas da qual faz parte o Prouni; o segundo apresenta um panorama histórico da educação superior no Brasil, desde seu surgimento até a estruturação atual, bem como uma análise dos processos seletivos de acesso; no terceiro capítulo, se apresenta uma análise pormenorizada do Prouni, à luz da revisão de literatura, da legislação e dos dados, visando compreender as contradições, limitações e possibilidades do programa quanto à democratização da educação superior; e, por fim, as considerações finais.

## CAPÍTULO 1 – NEOLIBERALISMO: DE ONDE VEM E A QUE VEIO

A tentativa de desvelar o neoliberalismo, no intuito de compreender como este afeta as políticas de acesso à educação superior no Brasil, supõe conhecermos a sua origem e o modo como vem sendo disseminado, em especial após o advento do Consenso de Washington, um marco decisivo para a adesão e consentimento do Brasil à agenda neoliberal. Parte-se, portanto, do pressuposto de que as políticas públicas educacionais, mesmo as de cunho democratizante, carregam em sua natureza elementos que se alinham às demandas da agenda neoliberal.

De acordo com Merquior (1991), “neoliberalismo” é um termo relativamente novo e que vem alcançando centralidade em estudos econômicos, políticos e sociais da modernidade. Para a compreensão de seu significado, há de se retroceder um passo para relembrarmos do liberalismo original, para então compreendermos por que se fala de um “novo” liberalismo.

Elementos fundamentais da nossa sociedade atual têm suas raízes no liberalismo. Temos o surgimento dos Direitos Humanos, por exemplo, bem como o próprio (re)surgimento da democracia, pautada em constituições e em separação de poderes, fruto da luta daqueles que, munidos dos preceitos liberais, promoveram o fim da monarquia, marcando a transição do absolutismo para a ordem constitucional e democrática, bem como a transição do mercantilismo ao capitalismo, que hoje rege se não todas, quase todas as esferas da sociedade.

Dessa maneira, para compreender o neoliberalismo, abordaremos os princípios filosóficos e políticos do liberalismo – que moldou grande parte do mundo moderno –, como surgiu, em que aspectos ele se relaciona e se diferencia do “novo” liberalismo; o contexto de ascensão do neoliberalismo, com destaque para as mudanças que ocorreram no papel do Estado, na “passagem” do liberalismo ao neoliberalismo; e a configuração do neoliberalismo no Brasil, orientada pela agenda proposta por organismos multilaterais, em especial após a década de 1990.

### 1.1. Surgimento e pressupostos filosóficos do liberalismo

*“Se os países subdesenvolvidos não conseguem pagar suas dívidas externas, que vendam suas riquezas, seus territórios e suas fábricas” (Margaret Thatcher, 1983)*

Uma ampla trajetória histórica e conceitual remete ao termo “liberalismo”, que Paulani (2005) considera tratar-se de uma doutrina social que

nasceu com Locke, no fim do século XVII, atravessou todo o século XVIII, passou pela filosofia radical inglesa, pelo utilitarismo e pela mão invisível de A. Smith, até sofrer um duro questionamento no século XIX, por parte de Auguste Comte e Karl Marx, entre outros, mesmo século este, aliás, em que o capitalismo experimenta sua primeira grande crise. Ao longo desse périplo sofreu mutações e mudanças de enfoque, teve desdobramentos na Alemanha com Kant e a filosofia do direito de Hegel e, por meio de Rousseau, chegou até a Revolução Francesa (p. 116).

O alcance do pensamento liberal abrange diversos teóricos cujas ideias se diferem, o que nos leva a pensar em “liberalismos” em vez de um fenômeno histórico com definição exata. Merquior (1991) enumera quatro “liberalismos”, a saber: o liberalismo clássico, cujo mote era a oposição ao absolutismo, nos séculos XVII a XIX; o liberalismo conservador, na 2ª metade do século XIX, movido pelo medo da “tirania da maioria”, ou seja, a ideia de que a democracia seria uma ameaça aos direitos individuais; o liberalismo social, no final do século XIX e início do século XX, com a defesa de algumas intervenções do Estado contra a pobreza e a desigualdade; e o renascimento liberal, que surge do medo do excesso de Estado e do socialismo, onde se encontra o neoliberalismo de que trata este estudo.

Merquior (1991) faz uso do termo “protoliberalismo” para designar o liberalismo – não ainda com este rótulo, que surge na Inglaterra do século XVII (anos 1600), tendo como terreno a luta da aristocracia contra o Rei. O termo protoliberalismo, de acordo com esse autor, designava “um conjunto ideológico de valores e instituições que historicamente desbravou o caminho para a ordem social-liberal inteiramente desenvolvida que se tornou a forma avançada de governo no Ocidente do século XIX” (p. 65). Politicamente, esses elementos seriam incorporados em escritos dos principais pensadores liberais clássicos.

John Locke, considerado o pai do liberalismo, é quem desenvolve seus primeiros aspectos filosóficos, muito embora ainda sem usar este termo. Figura importante na oposição contra a aristocracia inglesa, Locke sustenta a tese de que “nem a tradição nem a força, mas apenas o consentimento expresso dos governados é a única fonte do poder político legítimo” (MELLO, 2000, p. 84). Juntamente com Hobbes e Rousseau, Locke defendia a teoria dos direitos naturais (jusnaturalismo). Segundo Mello (2000),

Locke afirma ser a existência do indivíduo anterior ao surgimento da sociedade e do Estado. Na sua concepção individualista, os homens viviam originalmente num estágio pré-social e pré-político, caracterizado pela mais perfeita liberdade e igualdade, denominado estado de natureza. [...] Nesse estado pacífico os homens já eram dotados de *razão* e desfrutavam da *propriedade* que, numa primeira acepção genérica utilizada por Locke, designava simultaneamente a vida, a liberdade e os bens como *direitos naturais* do ser humano (p. 84-85).

Consoante, afirma Paulani (2005) que o liberalismo, em sua gênese com John Locke,

está visceralmente ligado à filosofia dos direitos naturais, prega a tolerância política e religiosa, exige o direito de defesa contra o arbítrio e mostra-se coerente com a visão de mundo que advoga que os homens nascem livres, tanto quanto nascem racionais. Trata-se, nessa medida, de um desdobramento da grande transformação que dá origem ao pensamento moderno e que coloca no primeiro plano o homem e o desmesurado poder da razão com que foi brindada sua natureza (p. 116).

A autora afirma que o liberalismo, no momento de sua origem, “é fundamentalmente filosófico e político” (PAULANI, 2005, p. 117). Não obstante, os estudos se difundem e surgem outros estudiosos e teóricos do liberalismo, tais como Tocqueville, Bentham, Stuart Mill e Adam Smith, dentre outros, herdeiros dos anteriores, pois são suas ideias no campo da filosofia que culminam no liberalismo enquanto doutrina.

Afirma Merquior (1991) que o “pensamento protoliberal era uma mistura do contratualismo de Locke e do constitucionalismo de Montesquieu”<sup>7</sup> (p. 43). Para o autor, Locke foi o primeiro pensador liberal com grande influência, com sua teoria de um contrato social tal qual Hobbes, muito embora bastante distintos, a se considerar que este defendia a monarquia absoluta, enquanto Locke propunha um governo limitado. Em Hobbes, o Estado é um “Leviatã”<sup>8</sup>, cuja força coercitiva provém de uma transferência pelos homens, em um *pacto de submissão*, visando a preservação de suas vidas e o fim dos inconvenientes do estado de natureza (Mello, 2000). Já para Locke, o contrato social é “um *pacto de consentimento* em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza” (MELLO, 2000, p. 86).

O termo “liberal”, já com cunho político, nasceu nas cortes espanholas de 1810, com a revolta do parlamento contra o absolutismo (Merquior, 1991). Afirma o autor que

Por consenso histórico, o liberalismo (a coisa senão o nome) surgiu na Inglaterra na luta política que culminou na Revolução Gloriosa de 1688 contra Jaime II. Os objetivos dos vencedores [...] eram tolerância religiosa e governo constitucional. Ambos tornaram-se pilares do sistema liberal, espalhando-se com o tempo pelo Ocidente (MERQUIOR, 1991, p. 16).

---

<sup>7</sup> O contrato social, para Locke, consiste no consentimento entre indivíduos em formar a sociedade civil, preservando e consolidando assim os direitos que possuíam em seu original estado de natureza. Já o constitucionalismo de Montesquieu consistia nas relações das leis com a natureza, defendendo a ideia da limitação do poder, por meio da separação e autonomia em três poderes. (ver Mello, 2000).

<sup>8</sup> De acordo com Ribeiro (2000), o “Estado hobbesiano é marcado pelo medo. *Leviatã* é um monstro bíblico, que aparece no livro de Jó. Hobbes diz: o soberano governa pelo temor que inflige a seus súditos. Porque, sem medo, ninguém abriria mão de toda a liberdade que tem naturalmente: se não temesse a morte violenta, que homem renunciaria ao direito que possui, por natureza, a todos os bens e corpos?” O autor ressalta três pontos a considerar sobre o Estado: primeiro: “ainda que o Leviatã não aterroriza, o terror existe no estado de natureza, quando vivo no pavor de que um suposto amigo me mate; segundo: o poder soberano apenas mantém temerosos os súditos, que agora conhecem as linhas gerais do que devem seguir para não incorrer na ira do governante e, o indivíduo bem comportado dificilmente terá problemas com o soberano; terceiro: o Estado não se limita a deter a morte violenta e não é produto apenas do medo da morte, o Estado é também uma esperança (em filosofia medo e esperança são um velho par) de ter vida melhor e mais confortável. (RIBEIRO, 2000, p. 72).

Até o século XVIII havia a presença de um Estado forte, cujos líderes eram os reis absolutistas. O liberalismo surge como alternativa crítica a esse modelo. Com as revoluções, em especial a Revolução Industrial na Inglaterra, a burguesia começa a crescer e a rejeitar interferências do Estado, tomando controle da economia e da política. O liberalismo enquanto doutrina econômica ganha força no século XVIII, principalmente com a figura de Adam Smith, que afirma que o Estado não precisa regular a economia, pois essa se rege por leis naturais (mão invisível do Mercado).

A respeito da relação entre liberalismo filosófico/político e liberalismo econômico, Paulani (2005) apresenta três aspectos de análise: a associação entre liberalismo e a defesa da propriedade privada; a ideia da liberdade como garantidora da igualdade; e a ideia do interesse da comunidade como a soma dos interesses de seus membros. Afirma Paulani (2005) que “a mão invisível de Adam Smith passa por todos esses elementos” (p. 118). Para Smith, a natureza humana precede a sociedade e nela há propensão à troca, portanto, os interesses privados – ou seja, inerentes à natureza humana – coincidem com os interesses públicos, sendo assim desnecessária qualquer intervenção estatal no mercado, pois este possui leis naturais e é capaz de se regular sozinho (mão invisível).

O liberalismo econômico, no entanto, trouxe consequências. Segundo Mészáros (2008), o próprio Adam Smith, apesar de seu “profundo compromisso com o modo capitalista de organização da reprodução econômica e social” (p. 28), apontou críticas ao impacto negativo desse sistema sobre a classe trabalhadora. Com a Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX, que teve seu papel vital e está intrinsecamente ligada ao surgimento e desenvolvimento do liberalismo econômico e do sistema capitalista, vemos surgir duas novas classes sociais: a burguesia e o proletariado. Inicia-se uma situação de exploração do trabalhador, que resultava muitas vezes em revoltas devido às péssimas condições de trabalho existentes nas fábricas.

De acordo com Silva (2011), liberalismo e democracia não podem conviver harmonicamente sem que um fenômeno se sobreponha ao outro. “Trata-se de uma concepção de liberdade sem substancialidade, através da qual a afirmação da liberdade individual de caráter privado implica na negação da liberdade coletiva de caráter público” (SILVA, 2011, p. 122). Para o autor,

Quando o liberalismo entra em crise na Grande Depressão de 1929, ele não deixa de existir, mas é sobreposto por um regime de ampliação do processo de democratização, através do qual a democracia deixa de ser uma mera forma de governo para se tornar uma cultura política de fato, que penetra e se expande na e pela cotidianidade dos cidadãos (SILVA, 2011, p. 122).

Considera-se a crise de 1929, também conhecida como *A Grande Depressão*, um golpe para o liberalismo. A Grande Depressão é considerada o pior e mais extenso período de recessão econômica do sistema capitalista no século XX. De acordo com Frieden (2008),

O colapso econômico de 1929 foi único em termos de profundidade e amplitude. Já houvera crises cíclicas antes, mas nunca como essa. A economia dos países industrializados permaneceu desintegrada por mais de cinco anos, com uma redução de 1/5 na produção e o desemprego atingindo 1/4 da força de trabalho. Crises financeiras e cambiais se reproduziram no mundo todo em um intervalo de semanas, fazendo com que economias inteiras afundassem juntas. Nenhuma das principais nações foi poupada (p. 263).

De acordo com o autor, a Primeira Guerra Mundial devastou a ordem econômica global; durante anos, líderes de diversos países tentaram sem sucesso restaurar a economia internacional. “Muitos dos governos que haviam imposto barreiras aos investimentos e ao comércio internacionais durante a guerra encontraram dificuldades em remover a proteção quando o conflito chegou ao fim” (FRIEDEN, 2008, p. 212). Mesmo com as dificuldades, até 1924 a Europa já estava praticamente recuperada. Os Estados Unidos, no entanto, saíram à frente, “com a produção manufatureira mais uma vez cerca de 50% maior que em 1913” (FRIEDEN, 2008, p. 213). De acordo com o autor, entre os anos de 1925 e 1929, o crescimento da produção industrial mundial ultrapassou os 20%, com destaque para a Europa e os Estados Unidos.

Os investimentos internacionais atingiram níveis semelhantes aos dos anos de glória do início do século XX. No entanto, a maior parte desses investimentos agora vinha dos Estados Unidos, não mais da Europa. As exportações dobraram em relação ao pré-guerra. [...] O padrão-ouro estava de volta. A economia mundial parecia recuperada (FRIEDEN, 2008, p. 213).

Nesse cenário, os Estados Unidos passaram a realizar empréstimos a diversos países que buscavam recuperar suas economias. Segundo Frieden (2008), os industriais norte-americanos também buscaram oportunidades de investimentos ao redor do mundo. Na década de 1920 o capital e o mercado norte-americano tornaram-se dominantes na economia mundial. Porém, à medida que a economia europeia se restabeleceu, passou a depender cada vez menos das importações dos Estados Unidos. “Como investir no exterior se tornou menos atraente, o capital norte-americano passou a atuar em casa e o mercado acionário cresceu de forma notória” (FRIEDEN, 2008, p. 264), com o valor das ações dobrando e aumento da especulação.

Com a diminuição do consumo na Europa, as indústrias norte-americanas não tinham mais a quem vender. Havia mais mercadorias que consumidores, ou seja, oferta maior que a demanda; houve queda nos preços, diminuição da produção e, conseqüentemente, aumento das taxas de desemprego. Portanto, a crise de 1929 foi uma crise de superprodução. Este cenário

resultou na queda das ações da Bolsa de Valores e em sua quebra, em 1929, a crise se espalhou pelo mundo. Segundo Frieden (2008),

as dificuldades financeiras paralisaram os bancos nacionais e o sistema financeiro internacional. A redução do consumo e dos investimentos, por parte dos indivíduos e dos países altamente endividados, reforçou o círculo vicioso dívida-deflação, o que causou uma queda ainda maior nos preços mundiais (FRIEDEN, 2008, p. 276).

Em 1933, foi eleito presidente dos Estados Unidos Franklin Roosevelt que, ao tomar posse, “anunciou medidas para estabilizar o sistema financeiro” (FRIEDEN, 2008, p. 284). Roosevelt instituiu uma série de medidas conhecidas como *New Deal*, com o objetivo de reformar e recuperar a economia norte-americana, bem como prover auxílio aos países afetados pela Grande Depressão. Além dessas medidas, a administração de Roosevelt retirou o país do padrão-ouro<sup>9</sup> e forçou a desvalorização do dólar. Afirma Frieden (2008) que “assim que o dólar caiu, os preços dos produtos agrícolas e outras commodities primárias dispararam” (p. 288). Ainda de acordo com Frieden (2008), na medida em que se superava os efeitos da Grande Depressão,

emergiram os **primórdios do Estado do bem-estar social**, entendidos como uma aceitação geral da **provisão, por parte dos governos, de seguros sociais, políticas sociais básicas e gerenciamento macroeconômico na tentativa de evitar a volatilidade da macroeconomia**. No Ocidente, novos indivíduos, partidos e classes tentavam outros arranjos políticos que permitiam, em vez de rejeitarem, satisfazer simultaneamente os compromissos econômicos domésticos e internacionais; e que permitiam também, em vez de rejeitarem, a existência de uma economia de mercado, simultaneamente a uma participação ativa dos governos (FRIEDEN, 2008, p. 290, grifos meus)

A crise de 1929 deixou marcas no mundo inteiro, e em todo lugar se apontava “para o fim do laissez-faire e em direção a uma participação vigorosa dos governos na economia” (FRIEDEN, 2008, p. 292). A crise conduziu países a buscar novas formas de agir contra a depressão econômica:

Alguns foram procurar respostas nos extremos políticos, buscando no comunismo ou no fascismo a saída para os problemas aparentemente insolúveis do capitalismo ortodoxo. Outros, até mesmo das classes políticas e empresariais que durante muito tempo lideraram suas sociedades, estavam igualmente ávidos por novas abordagens, neste caso mais para salvar o capitalismo do que para substituí-lo (FRIEDEN, 2008, p. 294).

Para Frieden (2008), A Grande Depressão foi responsável por levar ao poder governos ou coalizões de esquerda, na maioria das democracias europeias, tais como o Partido

---

<sup>9</sup> O padrão-ouro era até então o sistema monetário, vigorando desde o século XIX até a Primeira Guerra Mundial.

Trabalhista Britânico, a Frente Popular Francesa e governos socialistas na Escandinávia, “durante, no mínimo, um mandato de teste” (FRIEDEN, 2008, p. 259). Para o autor,

Algumas experiências fracassaram, como os trabalhistas na Grã-Bretanha e, de forma mais sangrenta, a Frente Popular espanhola. Outros deram início a uma evolução democrática duradoura, como na Escandinávia, onde o socialismo se solidificou em meados da década de 1930. Alguns também consideram o New Deal, de Franklin Roosevelt, e a transformação do Partido Democrata, como um movimento semelhante em direção ao centro-esquerda nos Estados Unidos. Quaisquer que fossem as particularidades de cada nação, em todas as democracias houve um claro movimento para a esquerda, rumo ao qual seguia o cerne das classes trabalhadoras e muitos outros, e o qual, diversas vezes, terminava com a tomada do poder em época de eleições. (FRIEDEN, p. 259).

Em contrapartida, surgiram também movimentos de extrema direita,

inspirados pelo fascismo introduzido por Benito Mussolini na Itália e transformado pelos nazistas na Alemanha. Em meados da década de 1930, na maior parte da Europa, a nova direita fascista já havia se tornado poderosa. As questões econômicas foram o pano de fundo para o surgimento da ultradireita. O que havia de diferente nessa nova direita não era o antissocialismo ou o nacionalismo extremados, nem mesmo o antissemitismo, mas a combinação dessas formas de reação tendo como base massas passionais capazes de serem mobilizadas nas ruas e nas urnas (FRIEDEN, 2008, p. 259-260).

De acordo com Mazzucchelli (2008) a coordenação internacional, no início da década de 1930, “tornara-se uma quimera” (p. 64). Eram incompatíveis as propostas do New Deal com as propostas dos nazistas, e assim “a ordem internacional se estilhaçou e se formaram blocos de nações” (Mazzucchelli, 2008, p. 64), o que posteriormente culminou na Segunda Guerra Mundial, cujo marco inicial é considerado como sendo a invasão da Polônia pela Alemanha, em 1939. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, que teve seu fim em 1945 com a vitória dos Aliados<sup>10</sup>, alterou-se de maneira significativa a estrutura política mundial, que passa a ser caracterizado pela bipolarização entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), as únicas nações que conseguiram, no cenário pós-guerra, manter a estabilidade financeira, passando a ser vistas como “superpotências”. Essa bipolarização só consegue ser superada com o fim da Guerra Fria em 1989 e com o advento da globalização.

---

<sup>10</sup> Os blocos de nações que lutaram na Guerra Fria foram denominados como Eixo (inicialmente Alemanha, Itália e Japão) e Aliados (inicialmente Reino Unido, França, União Soviética e Estados Unidos). No decorrer da guerra, outros países se juntaram aos blocos, como Canadá, Brasil, Austrália, China e Holanda aos Aliados e Hungria, Romênia e Croácia ao Eixo.

## 1.2. Ascensão do neoliberalismo – Bretton Woods, organismos multilaterais e o Consenso de Washington

Não obstante, o processo histórico que culmina no fenômeno do neoliberalismo como se conhece hoje torna-se significativo no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, na Europa e América do Norte capitalistas, como uma enérgica reação teórica e política ao Estado de Bem-Estar Social (Anderson, 1995), ou ao que Harvey chama de “liberalismo embutido”<sup>11</sup>.

De acordo com Harvey (2008),

a reestruturação das formas de Estado e das relações internacionais depois da Segunda Guerra Mundial pretendia impedir um retorno às condições catastróficas que tanto ameaçaram o poder capitalista na grande crise dos anos 1930. Pretendia ainda impedir o ressurgimento das rivalidades geopolíticas interestados que levaram à guerra. Foi preciso assegurar a paz e a tranquilidade domésticas e firmar alguma espécie de acordo de classe entre capitalistas e trabalhadores (p. 19)

Foi criada em 1945 a Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de promover a cooperação internacional e impedir que demais conflitos porventura se transformassem em uma nova guerra. Foi firmado também o Acordo de Bretton Woods, firmado em 1944 durante uma conferência que aconteceu no hotel Mount Washington, em Bretton Woods, New Hampshire. Nela, foram criados o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – que posteriormente se tornou o Banco Mundial (BM) –, e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Essas duas entidades são organismos multilaterais<sup>12</sup>, criadas “para regulamentar, no âmbito do direito internacional, seu predomínio em assuntos mundiais, liderando o planejamento da reconstrução econômica dos países devastados após a 2ª Guerra Mundial” (LIBÂNEO, 2016, p. 42). Segundo Libâneo,

A Conferência reuniu 44 nações com o objetivo de refundar o capitalismo, definindo novas regras para as relações econômicas e comerciais entre os países, tarefa que coube principalmente ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Inicialmente o Banco Mundial se dedicava a conceder empréstimos com juros baixos

---

<sup>11</sup> Para o autor (2008), o Estado de Bem-Estar Social, mesmo que propicie investimentos em políticas que garantam a seguridade social, ainda mantinha a lógica liberal, pois os princípios do liberalismo não eram negados, e sim mantidos com auxílio estatal, portanto cunhou a expressão “liberalismo embutido”.

<sup>12</sup> Além do BIRD/BM e do FMI, criados na conferência, são muitas as entidades que foram criadas posteriormente e compõem, hoje, a lista de organismos multilaterais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outros. Ressalta Libâneo (2016) que essas organizações atuam por meio de reuniões e conferências a nível internacional, de onde se originam documentos-orientações, muitas vezes servindo de referência para a formulação dos documentos-base que orientam nossas políticas educacionais, tais como o Plano Nacional de Educação (PNE).

para a reconstrução de países devastados pela guerra. Com a intensificação da globalização econômica, passou a fazer empréstimos a países em desenvolvimento para implementar sua infraestrutura e impor políticas de controle nas políticas econômicas e sociais desses países (LIBÂNEO, 2016, p. 43).

Nesse cenário pós-guerra, emerge uma variedade de Estados pautados na socialdemocracia, com a concepção em comum de que “o Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado” (HARVEY, 2008, p. 21). No mesmo ano em que foi firmado o Acordo de Bretton Woods, Friedrich Hayek, considerado o precursor das ideias neoliberais, lança seu livro “O caminho da servidão”, um “ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 9). É Hayek quem funda, em 1947, a Mont-Pèlerin Society<sup>13</sup>, um grupo de defensores do “neoliberalismo como potencial antídoto para ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo” (HARVEY, 2008, p. 15), formado por filósofos, economistas e historiadores.

Dardot & Laval (2016) afirmam, em consonância com Anderson e Harvey, que o neoliberalismo é uma resposta ao “reformismo social cada vez mais pronunciado a partir do fim do século XIX” (p. 71) ou, ainda, a tentativa de dismantelar o coletivismo. Sugerem, no entanto, que a criação da Mont-Pèlerin não registra o início do neoliberalismo; este surge antes, durante o Colóquio Walter Lippmann, realizado em agosto de 1938 em Paris. Segundo os autores, o Colóquio “é a primeira tentativa de criação de uma ‘internacional’ neoliberal que se prolongou em outros organismos” (p. 72). A Mont-Pèlerin seria, nesse sentido, um prolongamento da iniciativa de 1938. O neoliberalismo se desenvolve, assim como o próprio liberalismo, em tendências muitas vezes discordantes, calcadas em tensões, que se materializaram durante o Colóquio; dentre elas, a própria definição do que seria um “novo” liberalismo:

[...] trata-se de transformar o liberalismo clássico, isto é, operar um “retorno ao verdadeiro liberalismo” contra os desvios e as heresias que o perverteram? Em face dos inimigos comuns (o coletivismo em suas formas comunista e fascista, mas também as tendências intelectuais e as correntes políticas reformistas que supostamente levaram a ele nos países ocidentais, a começar pelo keynesianismo), essas divergências vão parecer secundárias, sobretudo quando vistas de fora (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 73).

---

<sup>13</sup> O grupo existe até hoje e possui um site: <https://www.montpelerin.org/>.

Dessa maneira, o que estava em voga era de fato “opor um *front* unido ao ‘intervencionismo do Estado’ e à ‘escalada do coletivismo’” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 73), e foi essa oposição unida que se consolidou com a Mont-Pèlerin, reunindo correntes diferentes do neoliberalismo, de modo que se atenuassem as divergências frente ao que se considerava o “inimigo comum”. Na primeira reunião do grupo, que aconteceu em abril de 1947, foi produzida uma declaração de objetivos. Convém a reprodução de alguns trechos:

Os valores centrais da civilização estão em perigo. [...] eles estão sob **constante ameaça** do desenvolvimento das **tendências atuais da política**. [...] Mesmo aquele bem mais precioso do homem ocidental, a liberdade de pensamento e expressão, é **ameaçado pela disseminação de credos** que, reivindicando o privilégio da tolerância quando na posição de minoria, procuram apenas estabelecer uma posição de poder na qual possam suprimir e obliterar todas as visões, exceto as suas. O grupo afirma que esses desenvolvimentos foram fomentados pelo crescimento de uma visão da história que nega todos os **padrões morais absolutos** e pelo crescimento de **teorias que questionam a conveniência do Estado de Direito**. Afirma ainda que foram fomentados por um **declínio da crença na propriedade privada e no mercado competitivo**; pois sem o poder difuso e a iniciativa associados a essas instituições é difícil imaginar uma sociedade em que a liberdade possa ser efetivamente preservada. **Acreditando que o que é essencialmente um movimento ideológico deve ser enfrentado por argumentação intelectual e a reafirmação de ideais válidos**, o grupo [...] é da opinião que um estudo mais aprofundado é desejável no que diz respeito às seguintes questões: [...] Métodos de **restabelecimento do estado de direito** e de assegurar seu desenvolvimento de tal forma que indivíduos e grupos não estejam em posição de **usurpar a liberdade de outros** e direitos privados não podem se tornar uma base de poder predatório. O grupo não pretende fazer propaganda. Ele busca estabelecer uma ortodoxia meticulosa e dificultadora. Ele não se alinha a nenhum partido em particular. Seu objetivo é unicamente, ao facilitar a troca de pontos de vista entre mentes inspiradas por certos ideais e concepções amplas em comum, contribuir para a preservação e o aprimoramento da sociedade livre (tradução e grifos nossos).<sup>14</sup>

Para Harvey (2008), a doutrina neoliberal, conforme proposta pelo grupo, se opunha às ideias de um Estado intervencionista de Keynes. Alegavam que o Estado estava fadado a ser tendencioso e a estar à mercê de grupos de interesse. No entanto, o neoliberalismo ainda não havia ganhado força, permanecendo à margem da política e da academia. É somente após a conturbada década de 1970 que o movimento “sai do papel”, principalmente na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, onde o grupo obteve apoio político e financeiro, de

um poderoso grupo de indivíduos abastados e líderes corporativos visceralmente contrários a todas as formas de intervenção e regulação do Estado, e mesmo ao internacionalismo, se empenhou em realizar a oposição ao que viam como um consenso emergente de busca de uma economia mista. Temerosos dos efeitos políticos, num cenário de pós-guerra, da aliança com a União Soviética e da economia de comando construída nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, estavam prontos a aceitar qualquer coisa – do macarthismo aos bancos de idéias neoliberais – para proteger e aumentar seu poder.” (Harvey, 2008, p. 31).

---

<sup>14</sup> A declaração se encontra na íntegra, em inglês, no site do grupo. Disponível em: <https://www.montpelerin.org/statement-of-aims/>. Acesso em: 27 set. 2020.

Esse grupo passou a fundar os *think tanks*, bancos de ideias como o *Institute of Economic Affairs*, em Londres, e a *Heritage Foundation*, em Washington, no intuito de conferir respeitabilidade à teoria neoliberal. Hayek e Friedman chegaram a ganhar prêmios Nobel de economia, e “a teoria neoliberal, em especial sua versão monetarista, passou a ter influência prática numa variedade de campos políticos” (HARVEY, 2008, p. 32). Dessa forma, de acordo com Harvey (2008), a ascensão do neoliberalismo se relaciona à “restauração ou reconstrução do poder das elites econômicas” (p. 27) que, no contexto de declínio econômico, encontrava-se ameaçada.

No final dos anos 1960,

o liberalismo embutido começou a ruir, internacionalmente e no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de “estagnação”, que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados [...], enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam. [...] O liberalismo embutido que gerara altas taxas de crescimento pelo menos nos países capitalistas avançados depois de 1945 estava claramente esgotado e deixara de funcionar (HARVEY, 2008, p. 22)

O neoliberalismo se mostra nessa época como resposta para a questão de “como restaurar as condições para retomar a acumulação ativa do capital” (HARVEY, 2008, p. 23). Para o autor, “o mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como a resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos que na verdade só convergiram como uma nova ortodoxia com a articulação, nos anos 1990, do ‘Consenso de Washington’” (HARVEY, 2008, p. 23). Ainda para este autor, pode-se interpretar a neoliberalização como “projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (p. 27). Harvey considera o neoliberalismo, portanto, como um projeto político de uma classe capitalista que, se percebendo ameaçada política e economicamente, buscava dirimir o poder da classe trabalhadora por meio de medidas políticas, mas também pela frente ideológica, por meio da disseminação das ideias.

De acordo com Harvey (2008), “a dramática consolidação do neoliberalismo como nova ortodoxia econômica de regulação da política pública no nível do Estado no mundo capitalista avançado ocorreu nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha em 1979” (p. 32). Após o colapso do Acordo de Bretton Woods, Margareth Thatcher é eleita na Grã-Bretanha, em 1979, e passa a adotar medidas abertamente neoliberais, principalmente privatizações e reduções drásticas de políticas sociais, o que lhe rendeu o apelido de “dama de ferro”, demonstrando “forte determinação de acabar com as instituições e práticas políticas do Estado socialdemocrata que

se consolidara no país a partir de 1945” (Harvey, 2008, p. 32). Segundo o autor, tais medidas envolviam

enfrentar o poder sindical, atacar todas as formas de solidariedade social que prejudicassem a flexibilidade competitiva [...], dismantelar ou reverter os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas [...], reduzir impostos, promover a iniciativa dos empreendedores e criar um clima de negócios favorável para induzir um forte fluxo de investimento externo (HARVEY, 2008, p. 32)

Contemporaneamente, nos Estados Unidos, Paul Volcker assume a presidência do banco central americano, o Federal Reserve, e adota medidas dramáticas para conter a inflação, o que ficou conhecido como “choque Volcker” (Harvey, 2008). Em 1980, Ronald Reagan assume a liderança do país no lugar de Carter, e apoia a posição de Volcker, oferecendo apoio político por meio de “mais desregulação, cortes de impostos, cortes orçamentários e ataques ao poder sindical e profissional” (HARVEY, 2008, p. 34). Dessa maneira, inicia-se um processo de acentuação das desigualdades sociais e da restauração do poder econômico da elite.

Em consonância com Harvey (2008), Dardot e Laval (2016) afirmam que os programas políticos tanto de Thatcher quanto de Reagan foram imitados por um número grande de governos pelo globo, e sua continuidade foi garantida por organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Esses programas apresentam respostas à situação “ingerível” e à “ingovernabilidade” da democracia nos países capitalistas (p. 194). Fabricou-se, segundo os autores, um consentimento se não da população em geral, das elites, que detinham o poder da manipulação do discurso público. Os autores ressaltam que

[...] não foi apenas a força das ideias neoliberais que garantiu sua hegemonia. Elas se impuseram a partir do enfraquecimento das doutrinas de esquerda e do desabamento de qualquer alternativa ao capitalismo. [...] O sucesso ideológico do neoliberalismo foi possível, em primeiro lugar, graças ao novo crédito que se deu a críticas antiquíssimas contra o Estado.

Todos esses processos convergiram na criação do Consenso de Washington, expressão cunhada para designar o conjunto de medidas a serem adotadas por países da América Latina em troca da concessão de empréstimos, formuladas em novembro de 1989 por representantes do FMI e do BM, em um encontro sediado na capital dos Estados Unidos. De acordo com Batista (1999), o objetivo era

proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Estiveram presentes diversos economistas latino-americanos para relatar experiências de seus países. Nessa avaliação registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. **Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das**

**referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral** (BATISTA, 1999, p. 11, grifos nossos).

Neste contexto torna-se muito relevante abordar o sentido deste movimento denominado neoliberalismo, tendo em vista a sua importância no cenário político latino-americano.

Era uma espécie de receituário neoliberal recomendado aos países emergentes, durante a década de 1990, para acelerar seu desenvolvimento econômico, este movimento inicialmente foi aceito e adotado por diversos países sem muito questionamento, inclusive o Brasil. As medidas incluíam, por exemplo, restrições e austeridade fiscal; redução dos gastos públicos, materializada principalmente por meio da redução com gastos sociais; privatizações de estatais e reformas tributárias. Esse conjunto de medidas não teria tanta efetividade, não fosse o consentimento dos governos receptores. “Ávidos por crédito, os países em desenvolvimento foram estimulados a se endividar pesadamente, com taxas vantajosas para os banqueiros de New York” (HARVEY, 2008, p. 38). Segundo Harvey (2008),

O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado” e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. [...] A restauração do poder a uma elite econômica ou classe alta nos Estados Unidos e em outros países capitalistas avançados apoiou-se pesadamente em mais-valia extraída do resto do mundo por meio de fluxos internacionais e práticas de ajuste estrutural (p. 39).

De acordo com Stiglitz (2002), “o FMI e o Banco Mundial tornaram-se as novas instituições missionárias, por meio das quais essas ideias eram impostas aos relutantes países pobres que, via de regra, precisavam muito de seus empréstimos e concessões” (p. 39) e, por esse motivo, dispostos a se deixar convencer. Afirma o autor que temos atualmente um sistema de “governança global sem governo global”, no qual algumas instituições, ligadas a interesses financeiros, dominam e determinam os rumos globais, enquanto conseqüentemente “muitos dos afetados pelas decisões tomadas são abandonados praticamente sem voz” (p. 49).

Consoante, sobre o Banco Mundial, afirma Torres (2000) que este não é um ator neutro, muito pelo contrário – é fundamentalmente um banco e é a partir dessa identidade que se define seu papel. De acordo com a autora, “o BM não apresenta ideias isoladas, mas uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas” (p. 126) sob o mote da melhoria do acesso, da equidade e da qualidade da educação nos países em desenvolvimento.

Podemos afirmar que o processo de ascensão neoliberal não acontece apenas no plano econômico, tampouco político; o capitalismo, presente desde os primórdios da sociedade, passou por diversas metamorfoses até a concepção moderna que se tem dele. De acordo com

Dardot e Laval (2016, p. 7), que partem de uma fundamentação foucaultiana, “o neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente as sociedades” e, dessa forma, devemos concebê-lo não apenas como uma ideologia, ou uma teoria político-econômica, mas como um “sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 7).

Paulani (2005), a despeito de sua fundamentação diversa de Dardot e Laval, também ressaltam a forte penetração do neoliberalismo na vida social, caracterizando-se, diferentemente do liberalismo original, pelo “tom característico do sermão religioso, do discurso dogmático que exige rendição incondicional” (p. 126). A autora afirma que

o neoliberalismo demonstra uma capacidade insuspeitada de ocupar todos os espaços, de não dar lugar ao dissenso. Confirmando sua natureza de puro receituário econômico destinado a recolocar o mercado no lugar que de direito lhe pertence, essa característica onipresente do neoliberalismo tem levado, no limite, a transformar o processo politicamente moderno de nossas sociedades em meros rituais vazios, sem nenhuma importância, processos que em nada modificam o curso inexorável da marcha econômica (p. 126).

Ainda segundo Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo possui a capacidade de se auto fortalecer, tornando, por meio do “caráter sistêmico do dispositivo neoliberal” (p. 8), extremamente ou quiçá impossível “qualquer inflexão das políticas conduzidas” (p. 8). Isso significa dizer que o neoliberalismo impede e corta pela raiz qualquer tentativa de limitação ou de correção de trajetória, inclusive por meios subjetivos, como o enfraquecimento da ideia da coletividade e da mobilização, por meio da cultura da competitividade e da meritocracia, por exemplo. Nesse sentido, conhecer e criticar o neoliberalismo é fundamental para que se encontre maneiras de combatê-lo (Dardot & Laval, 2016).

### **1.3. O papel do Estado no neoliberalismo**

O neoliberalismo, segundo Apple (2003), baseia-se em grande parte nos princípios do liberalismo, em particular do liberalismo econômico clássico, porém, há diferenças decisivas entre ambos. No que diz respeito ao indivíduo, enquanto para o liberalismo este é alguém que naturalmente tem o direito a praticar sua liberdade, com o neoliberalismo busca-se criar, por intermédio da ação do Estado, um indivíduo “empresário empreendedor e competitivo” (OLSEN, 1996 apud APPLE, 2003, p. 88). Tínhamos no modelo clássico um Estado cujo objetivo era limitar e minimizar seu papel, com base no individualismo; a teoria da mão invisível, que postulava que o mercado se autorregularia, pois os interesses individuais seriam

automaticamente os interesses da comunidade como um todo; e a máxima política do *laissez-faire*.

Na passagem do liberalismo clássico para o neoliberalismo, aí um outro elemento foi acrescentado, pois essa passagem envolve uma mudança na posição do sujeito de *homo economicus*, que se comporta naturalmente em função de seus interesses pessoais e mantém uma distância relativa do Estado, para o “homem manipulador”, criado pelo Estado e continuamente incentivado a ser “perpetuamente receptivo”. Não é que a concepção do sujeito movido por seus interesses pessoais tenha sido substituídas ou descartada pelos novos ideais do “neoliberalismo” e sim que uma era de bem-estar universal, as possibilidades vislumbradas de indolência preguiçosa criam necessidades de novas formas de vigilância, de fiscalização, de “avaliação do desempenho” e de formas de controle em geral. Segundo esse modelo o Estado assume como tarefa sua manter todos nós “na linha” (OLSEN, 1996 apud APPLE, 2003, p. 88-89).

Outra diferença, portanto, remete à concepção de Estado: enquanto para o liberalismo deve-se limitar a atuação do Estado (concepção negativa), no sentido de libertar o indivíduo de suas intervenções, “o neoliberalismo passou a representar uma concepção positiva do papel do Estado na criação do mercado apropriado ao criar as condições, leis e instituições necessárias à sua operação” (OLSEN, 1996 apud APPLE, 2003, p. 88).

A esse respeito, afirma Harvey (2008):

Dada a suspeita neoliberal em relação à democracia, tem-se de encontrar uma maneira de integrar a tomada de decisões do Estado à dinâmica da acumulação do capital e às redes de poder de classe em vias de restauração ou, como no caso da China e da Rússia, em formação. A neoliberalização implicou, para dar um exemplo, um crescente aumento das parcerias público-privadas (esse foi um dos fortes ideais promovidos por Margaret Thatcher ao instituir “instituições quase-governamentais”, como as corporações de desenvolvimento urbano com vistas a promover o desenvolvimento econômico). Os negócios e corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir um forte papel na redação de leis, na determinação das políticas públicas e na implantação de estruturas regulatórias (que são vantajosas principalmente para eles mesmos). Surgem padrões de negociação que incorporam os negócios e por vezes interesses profissionais na governança mediante contatos próximos e por vezes secretos.

Segundo o autor,

O Estado produz tipicamente legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, produtos farmacêuticos, agronegócios etc. Em muitos casos das parcerias público-privadas, em especial no nível dos municípios, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros. Se necessário, o Estado neoliberal além disso recorre a legislações coercivas e táticas de policiamento (por exemplo, regras antipiquete) para dispersar ou reprimir formas coletivas de oposição ao poder corporativo. As maneiras de vigiar e policiar se multiplicam: nos Estados Unidos, a prisão se tornou uma estratégia-chave do Estado para resolver problemas que surgem entre trabalhadores descartados e populações marginalizadas. O braço coercivo do Estado é fortalecido para proteger interesses corporativos e, se necessário, reprimir a dissensão (HARVEY, 2008, p. 87)

A respeito do Estado, de acordo com Bresser-Pereira (1995), existem duas correntes ou perspectivas: a histórico-indutiva e a lógico-dedutiva. A primeira, originada em Aristóteles e construída por teóricos como Hegel, Marx e Engels, compreendia o Estado como “uma estrutura organizacional e política que emerge da progressiva complexificação da sociedade e da sua divisão em classes destinada a manter a ordem dentro da sociedade” (p. 7). Já a segunda, fundada por Hobbes e continuada por filósofos como Rousseau e Kant, supõe o Estado como o “resultado político-institucional de um contrato social por meio do qual os homens cedem uma parte de sua liberdade a esse Estado para que o mesmo possa manter a ordem ou garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos” (p. 7). Em ambas as hipóteses, o Estado se configura como “uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 8).

Höfling (2001), por sua vez, sintetiza Estado como “o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo” (p. 31), enquanto governo seria um grupo, parte da sociedade, que “assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período” (p. 31). Höfling (2001) ressalta que “Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas” (p. 31). De todo modo, “é impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo” (HÖFLING, 2001, p. 32). Existem diferentes concepções de Estado que incidem diretamente na maneira como se conduzem as políticas públicas e, conseqüentemente, as políticas públicas sociais.

Consoante, afirma Mazetto (2015) que as políticas públicas são produto da estruturação de um Estado. Ou seja, não são apenas um conjunto de decisões a serem implementadas, pois “se corporificam na própria lógica do Estado que lhes estrutura e são um índice de decifração da perspectiva mesma de tal estrutura jurídico-política” (p. 2).

De acordo com Höfling, “as teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem na conhecida expressão ‘menos Estado e mais mercado’ sua concepção de Estado e de governo” (HÖFLING, 2001, p. 37). Assim, as políticas públicas sociais, para o ideário neoliberal, são consideradas entraves ao desenvolvimento e ao projeto de acumulação de capital. Podemos dizer que a máxima da educação pública, gratuita e de qualidade para todos, portanto, não serve aos interesses de um Estado capitalista neoliberal.

Mazetto (2015) afirma que

a lógica do neoliberalismo prega, através de uma nova configuração entre público e privado, privatização, abertura econômica e flexibilização das relações trabalhistas como princípio de recuperação do desenvolvimento e crescimento econômico. As parcerias-público-privadas são corolários desta perspectiva neoliberal e se disseminam em vários campos das políticas públicas, em detrimento de uma noção de direitos sociais para uma visão mercantil das mesmas, em vista da acumulação ampliada do capital.

Sobre o papel do Estado no capitalismo brasileiro, Pochmann (2017) afirma que “o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro se constituiu assentado direta ou indiretamente na atuação do Estado” (p. 311). Para o autor, o Estado brasileiro tem atuado em concordância com “exigências da dinâmica capitalista que se apresenta como um sistema de dimensão global” (p. 312). Afirma Pochmann (2017) que “A mudança no papel do Estado acompanha, por decorrência, a pressão de organismos internacionais e dos interesses das grandes corporações transnacionais no interior das decisões nacionais” (p. 315).

Afirmar que um Estado é neoliberal significa dizer, portanto, que esse Estado adota medidas e determinada maneira de conduzir políticas públicas que condizem e reforçam o que hoje chamamos de neoliberalismo. Grande parte dessas medidas existem por influência direta ou indireta de determinações de organismos internacionais. Assumindo-se a hipótese de que cada governo, com seus respectivos projetos, assume posições que interferem na criação e condução de políticas públicas educacionais; e assumindo-se ainda que essas posições trazem em seu bojo influências de determinações internacionais, conclui-se que a ideologia neoliberal se mostra presente em todos os governos e em todas as políticas, com maior ou menor adesão por parte do governo em vigência.

#### **1.4. A Reforma do Estado brasileiro sob a lógica neoliberal**

Para compreendermos as políticas públicas em vigência no Brasil, dentre elas o Prouni, de que trata este estudo, é necessário inseri-las no contexto da Reforma do Estado brasileiro. Para tal, torna-se necessário apresentar o cenário das crises econômicas mundiais de 1970 – a chamada crise do petróleo e posterior crise da dívida externa, na década seguinte. Conforme já exposto no decorrer deste capítulo, esse período foi marcado pelo avanço da ideologia neoliberal, consolidado pelo Consenso de Washington.

Peroni (2003, p. 26) afirma que o capitalismo nessa época vive o que ela chama de “crise estrutural”. Segundo a autora, “a ofensiva neoliberal, que se caracteriza, justamente, como uma estratégia para a superação dessa crise, utiliza-se, em larga escala, de sua ideologia para construir ambiência cultural necessária a este período particular do capitalismo” (p. 26). Como

consequência dessa crise, reestruturou-se o papel do Estado e se tornou mais tênue a linha que separa o público do privado. Peroni (2003, p. 35) afirma que há

um duplo movimento em se tratando da redefinição do Estado: se, por um lado, no processo de globalização, os Estados nacionais têm de se fortalecer para atuarem na correlação internacional de forças, por outro lado está-se expandindo com uma velocidade cada vez maior o “mercado de dinheiro sem Estado”, isso é, sem controle de nenhum governo nacional.

Em que pese o processo mundial de neoliberalização, a Reforma do Estado brasileiro acontece de maneira tardia. Fiori (1995 apud Peroni, 2003, p. 35) afirma que a discussão é mais complexa no caso do Brasil devido à sua situação de sociedade da “periferia capitalista”, cuja industrialização ocorreu de maneira “tardia, truncada e internacionalizada”. Afirma Peroni (2003, p. 36) que o Brasil

é caracterizado como uma particularidade capitalista, com especificidades próprias de sua gênese colonial, escravista e conservadora. [...] A emancipação da política brasileira, conforme Mazzeo (1997), foi determinada mais pela crise do sistema colonial e pela decadência portuguesa do que, propriamente, por um rompimento com a estrutura colonial e com um projeto burguês de avanço das forças produtivas capitalistas.

A autora afirma ainda que essas marcas que o Brasil carrega são constitutivas da lógica por trás das relações políticas que temos hoje, cujo histórico é marcado “por momentos de centralização/descentralização do poder público estatal” (PERONI, 2003, p. 38). Para Peroni (2003, p. 71), essa tensão constitui a base das políticas da década de 1990 e ainda hoje se mantém.

As ofensivas governamentais de tendência neoliberal começam a acontecer no governo Collor de Mello (1990 a 1992), com uma série de intervenções na recém-criada Constituição Federal de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã” por ser um marco importante para a garantia de direitos sociais. De acordo com Batista (1994),

Com Collor é que se produziria a adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém-consolidados no Consenso de Washington. Comprometido na campanha e no discurso de posse com uma plataforma essencialmente neoliberal e de alinhamento aos Estados Unidos, o ex-presidente se disporia a negociar bilateralmente com aquele país uma revisão, a fundo, da legislação brasileira tanto sobre informática quanto sobre propriedade industrial, enviando subsequentemente ao Congresso projeto de lei que encampava as principais reivindicações americanas. Com base em recomendações do Banco Mundial, procederia a uma profunda liberalização do regime de importações, dando execução por atos administrativos a um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro (p. 27)

Collor, por meio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, cria o *Programa Nacional de Desestatização* (PND), assumindo as privatizações como constituintes do seu projeto econômico para o Brasil. De acordo com Rodrigues e Jurgenfeld (2019), as diretrizes dessa lei

se alinhavam às propostas do Consenso de Washington, sendo nítida a tentativa de diminuição do papel do Estado na economia por meio da privatização de empresas públicas. “Preso à retórica neoliberal de que o Estado só deveria investir em empresas e setores que não fossem do interesse do capital privado, o governo argumentava que direcionava as suas atenções para aquilo que ele entendia como “atividades essenciais” (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019, p. 398). Ainda que tenha sido um governo turbulento, marcado por um processo de *impeachment*, Collor teve sucesso na privatização de 18 empresas, muitas de grande porte, como é o caso da Usiminas.

Segundo Siqueira (2009),

No Brasil, entre 1991 e 2000, foram vendidas 130 empresas estatais [...]. A onda de desestatização marca um contra movimento na expansão das atividades produtivas do Estado em infraestrutura, fabricação de insumos básicos etc. Na verdade, a privatização faz parte de um processo mais amplo de mudança institucional de alcance geográfico também abrangente, e nesse sentido ocorre, normalmente, combinada com outras ações como abertura ao exterior, desregulamentação da atividade econômica e, no caso brasileiro, políticas monetárias (p. 2).

O processo de privatização no Brasil representa uma mudança radical no papel do Estado na economia. O pensamento neoliberal de Collor sobrevive ao seu *impeachment*. Conforme Rodrigues e Jurgenfeld (1990), “Itamar daria continuidade ao processo de desestatização iniciado pelo governo anterior e com incentivos maiores ao capital privado” (p. 403). Em seu governo foram privatizadas 15 empresas, como a Embraer, com a arrecadação de 3,2 bilhões de dólares (Rodrigues e Jurgenfeld, 1990). No governo de Itamar Franco também se implementou o Plano Real, que veio a se consolidar nos governos de Fernando Henrique Cardoso. O Plano Real assume importância por determinar um tripé econômico – metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário – que acabou por se tornar um receituário econômico a ser seguido em todos os governos subsequentes.

O governo FHC foi marcado, principalmente, pelas reformas administrativas do aparelho estatal. Por meio de emendas constitucionais, implantaram-se mudanças e desregulamentações dos direitos dos servidores públicos, a criação de contratos de gestão, de organizações sociais, reforma da previdência e criação da previdência complementar, dentre outras medidas.

“O Estado desviou-se de suas funções básicas” – é essa a afirmação feita logo no início do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, documento governamental lançado em 1995 pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado).

A reforma administrativa do Estado brasileiro nos anos 1990 começa com a criação do *Ministério da Administração e Reforma do Estado* e a elaboração do plano supracitado. Foi por meio desses mecanismos que se iniciaram as ações governamentais que impuseram as mudanças que tinham como justificativa a narrativa global de que o modelo de Estado intervencionista/assistencialista, ou o Estado-providência, e seus gastos com políticas sociais, eram os responsáveis pela crise econômica. A única alternativa para a crise, portanto, seria uma reforma do Estado, alternativa também adotada pelo governo brasileiro à época.

Defende-se, no documento supracitado, que “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (p. 6). O próprio Bresser-Pereira, no decorrer da Reforma, resume a problemática afirmando que “a grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado” (1998, p. 49), atuando nesse período como um reformista do Estado na linha de frente, muito embora tenha posteriormente se tornado um crítico do neoliberalismo. Ele defendia que a grande crise econômica mundial dos anos 1980 teve como principal causa uma crise do Estado, ou “uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 51). Não defendia, porém, como os neoliberais clássicos, a total ausência do Estado, ou o Estado mínimo – para Bresser-Pereira, mesmo as ações do Mercado como “mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência” (p. 51) deixam muitas vezes a desejar.

Para Bresser-Pereira (1998), a crise dos anos 1930, ou “A Grande Depressão” se deu devido ao mal funcionamento do mercado que, livre de interferências, levou as economias capitalistas à “insuficiência crônica da demanda agregada” (p. 52). Embora tenha sido uma crise do mercado, entra em crise o Estado liberal, para dar lugar a um Estado Social-Burocrático.

Essa crise provocou o surgimento do Estado Social, que no século vinte procurou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo, na realização desse novo papel, três formas: a do Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, principalmente na Europa, a do Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e a do Estado Comunista nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 54).

Com o surgimento das grandes empresas e do grande Estado,

o capitalismo deixou, neste século, de ser o produto da aliança da burguesia nascente com a aristocracia – esse era o capitalismo do século dezenove – para se transformar no resultado da aliança dos proprietários do capital com uma classe média burocrática em expansão. Esta nova classe média ou tecnoburocracia [...] detém o monopólio do conhecimento técnico e organizacional, que se tornou crescentemente estratégico à medida que o desenvolvimento tecnológico se acelerava em todo o mundo (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 53).

Para Bresser-Pereira, com o avanço da globalização e das economias globalizadas competitivas, foi se tornando claro que “Estado e mercado não mais podiam ser vistos como alternativas polares para se transformarem em fatores complementares de coordenação econômica” (1998, p. 53). Dessa forma, a crise que se desencadeia nos anos 1980 na América Latina não tem as mesmas causas da crise de 1930, nem tampouco pode ser atribuída ao avanço tecnológico – a causa fundamental seria, para o autor, a crise do Estado intervencionista, que se manifesta de três formas: “a crise do *welfare state* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 57). A ineficiência do Estado se revela nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços prestados pelo Estado, através de burocratas estatais.

Conforme o autor, dentre as respostas a essa crise, ganha espaço a direita neoliberal, que vinha criticando sem sucesso o crescimento e interferências do Estado desde a crise do Estado Liberal. A defesa era a de que as reformas orientadas ao mercado trariam automaticamente de volta o desenvolvimento, desde que direcionadas ao estabelecimento e bom funcionamento do Estado mínimo e controle da economia pelo Mercado. Sendo assim, era necessário

privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho, mas fazê-lo de forma radical, já que para o neoliberal o Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos, devendo, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 58).

No entanto, afirma Bresser-Pereira, as reformas orientadas ao mercado eram necessárias, porém não sob a ótica radical dos neoliberais. Em vez do Estado mínimo, a “centro-esquerda pragmática, social-democrática ou social-liberal”, tendo diagnosticado a crise como uma crise do Estado, propôs a reforma do Estado para que este possa “voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele que prevalece no ciclo anterior” (p. 58). Segundo o autor, a tese da reforma ou reconstrução do Estado foi adotada internacionalmente e a Reforma do Estado tornou-se lema dos anos 1990.

Nas palavras de Bresser-Pereira,

Delineia-se, assim, o **Estado do século vinte-e-um**. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezanove. Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um **Estado Social-Liberal**: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque **o fará usando mais os**

**controles de mercado e menos os controles administrativos**, porque **realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas**, porque tornará os **mercados de trabalhos mais flexíveis**, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas **para a inovação e a competição internacional** (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 59-60, grifos da autora).

É essa a tônica da Reforma do Estado brasileiro da década de 1990, que toma no cenário político a defesa da “redução do tamanho do Estado, da diminuição de sua interferência nas atividades econômicas, de aumento de sua capacidade fiscal e administrativa, e do aumento do poder político democrático de seus governantes”, por meio de quatro estratégias, ou quatro “componentes básicos da Reforma do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 62). A saber:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e "publicização" (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

A delimitação da área de atuação do Estado, de acordo com Bresser-Pereira (1998), tornou-se necessária devido ao seu excessivo crescimento, em termos de pessoal, despesa e ampliação de funções, em especial na área social. Reformar o Estado significaria, dessa forma, reconhecer que este não deve ser responsável diretamente por determinadas tarefas, que se tornam incumbência do setor privado e público não-estatal. Bresser-Pereira afirmava que

a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e mais eficientemente controlado pelo mercado do que pela administração. Além do controle pelo Estado ser ineficiente quando comparado com o mercado, o controle estatal tem ainda o problema de submeter a operação das empresas a critérios políticos muitas vezes inaceitáveis, e a confundir a função da empresa, que é a de ser competitiva e ter lucros, com a do Estado, que na área econômica pode ser a de distribuir renda. Durante muito tempo estatização e privatização foram objeto de amplo debate ideológico. Hoje esse debate está superado. Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar — dada a crise fiscal — e conveniente privatizar, dada a maior eficiência e a menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas. O único setor da produção de bens e serviços para o mercado onde pode haver dúvidas legítimas sobre a conveniência de privatizar é o dos monopólios naturais. Nestes, para se poder

privatizar, é necessário estabelecer agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor os preços que prevaleceriam se mercado houvesse (1998, p. 65-66)

Torna-se clara a ampla defesa pela privatização de determinados serviços ofertados pelo Estado, juntamente com a defesa da liberdade de auto regulação do Mercado. Há ainda a defesa de que uma série de atividades na área social e científica – enquadra-se aqui a educação – podem ser enquadradas como “atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 66).

## **CAPÍTULO 2 – EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: surgimento, organização e estrutura**

Para a apreensão do objeto deste estudo – o Prouni, bem como a compreensão do conjunto de medidas da qual essa política faz parte, mostra-se necessário conhecer e apresentar brevemente a Educação Superior no Brasil. A caracterização da Educação Superior não é uma tarefa fácil, haja vista a vasta gama de estudos disponível no campo, analisados sob frentes diversas – acesso e permanência, currículo, avaliação, Educação a Distância, expansão e interiorização, pós-graduação etc. Neste capítulo não se pretende, portanto, apresentar todos os aspectos relativos à educação superior, e sim uma breve caracterização deste, voltada principalmente às políticas de acesso.

Busca-se, dessa maneira, no decorrer deste capítulo:

a) contextualizar historicamente a Educação Superior no Brasil, tornando-se necessário o recuo histórico para compreendermos seu surgimento e como vem se transformando ao longo do tempo;

b) expor resumidamente como ela se apresenta atualmente, em termos de organização e estrutura, para que, dessa forma, se torne possível a análise pormenorizada das políticas que balizam este estudo.

### **2.1. Um panorama histórico do surgimento da Educação Superior no Brasil**

Diferentemente de outras metrópoles, que construíram universidades em suas colônias desde o século XVI, Portugal proibiu que essas instituições fossem construídas no Brasil, como forma de “impedir que os estudos universitários operassem como coadjuvantes de movimentos independentistas” (CUNHA, 2000, p. 152), principalmente a partir do século XVIII, em que já se espalhavam as ideias iluministas em diversas partes do mundo. Além disso, diferentemente de outros países da Europa, Portugal possuía inicialmente apenas a Universidade de Coimbra, fundada em 1290, e a Universidade de Évora, fundada em 1559. Dessa forma, o país não poderia “transferir recursos docentes para suas colônias sem prejudicar o ensino de suas universidades” (CUNHA, 2000, p. 153).

Porém, a transferência da corte portuguesa para o Brasil, em 1808, diante das invasões estrangeiras, bem como o surgimento do Estado nacional, trouxe a necessidade da fundação de

um grau de ensino diferente do já estabelecido pelos jesuítas<sup>15</sup>. Assim, foram criadas as “cátedras isoladas de ensino superior para a formação de profissionais”<sup>16</sup> (CUNHA, 2000, p. 154). De acordo com Cunha (2000),

Essas eram unidades de ensino de extrema simplicidade, consistindo num professor que com seus próprios meios ensinava seus alunos em locais improvisados. Foram as escolas, as academias e as faculdades, surgidas mais tarde, a partir das cátedras isoladas, as unidades de ensino superior que possuíam uma direção especializada, programas sistematizados e organizados conforme uma seriação preestabelecida, funcionários não-docentes, meios de ensino e local próprios (p. 154).

Segundo o autor, o ensino superior no Brasil desenvolveu-se, desde então, por meio da multiplicação de faculdades isoladas de Medicina, Engenharia e Direito. Durante o período do Império, a criação dos estabelecimentos de ensino superior era responsabilidade do Estado, bem como sua manutenção – nomeação dos catedráticos, criação de currículos etc.

Consoante, segundo Sampaio (1991) a Educação Superior no Brasil teve como marco inicial a chegada da corte portuguesa ao Brasil, em 1808, e era voltada para a formação profissional. Para a autora, esse modelo de cátedras tinha originalmente a influência do “pragmatismo que havia orientado o projeto de modernização em Portugal, no final do século XVIII” (p. 2) e o modelo napoleônico, em que se separava ensino de pesquisa científica. Conforme Sampaio (1991),

No Brasil, a criação de instituições de ensino superior, seguindo esse modelo, buscava **formar quadros profissionais para a administração dos negócios do Estado e para a descoberta de novas riquezas**, e implicava em rejeitar qualquer papel educacional da Igreja Católica que fosse além do ensino das primeiras letras (p. 2, grifos meus).

Afirma a autora ainda que “as escolas de Medicina, Engenharia e, mais tarde, de Direito, se constituíram na espinha dorsal do sistema” (SAMPAIO, 1991, p. 3), carregando ainda hoje o “estigma” do prestígio e da alta demanda. A independência política, alcançada em 1922, pouco implicou em mudanças de formato, ou na ampliação ou diversificação do sistema. Muito embora houvesse manifestações e projetos de intelectuais como Anísio Teixeira, voltados ao interesse da criação de uma universidade no Brasil, “os novos dirigentes não vislumbraram qualquer vantagem na criação de universidades, prevalecendo o modelo de formação para profissões, em faculdades isoladas” (SAMPAIO, 1991, p. 3). Para a autora,

---

<sup>15</sup> A priori, o primeiro estabelecimento de ensino superior criado no Brasil foi o Collegio do Salvador da Bahia, fundado em 1553 pelo Padre Manoel de Nóbrega e voltado para a formação de sacerdotes. Nele o ensino secundário consistia no curso de Artes (também chamado de Filosofia ou Ciências Naturais) e Teologia.

<sup>16</sup> A primeira cátedra registrada foi a de Medicina na Escola de Cirurgia da Bahia, criada em 1808. Havia ainda cursos de Engenharia ministrados pela Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho, fundada em 1792 no Rio de Janeiro.

Na verdade, o processo de emancipação não foi além de uma transferência formal de poder. A sociedade pós-colonial permaneceu escravocrata até o final do século XIX, atrelada a uma economia baseada largamente na exportação de produtos, com uma vida urbana restrita a poucos núcleos de assentamento — tradicionais e/ou decadentes — e a alguns centros administrativos e exportadores (SAMPAIO, 1991, p. 3)

Após 1850, durante o governo de Dom Pedro II, em que se observou um período de estabilidade política e econômica, observa-se uma expansão das instituições de educação e criação de alguns centros científicos, porém o ensino superior se manteve limitado às profissões liberais e instituições isoladas. Cabe reafirmar que até 1878, o ensino superior no Brasil se manteve sob controle exclusivo do Estado, o que tornava a possibilidade de expansão, ampliação e diversificação sujeita aos investimentos e interesses do governo; sendo assim, “além de determinar quais as instituições a serem criadas e com que objetivos [...], o controle do Estado se manifestava ainda pela proximidade que o poder central queria manter dos que o dirigiam ou ministravam” (SAMPAIO, 1991, p. 4). Dessa forma, a distribuição das cátedras atendia mais a critérios políticos que acadêmicos. De acordo com a autora,

até o fim do império em 1889, o sistema de ensino superior se desenvolve de forma lenta, acompanhando as poucas transformações da sociedade brasileira. Para Sampaio (1991), “tratava-se de um sistema voltado para o ensino, que assegurava um diploma profissional, o qual dava direito a ocupar posições privilegiadas no restrito mercado de trabalho existente e a assegurar prestígio social” (p. 3).

Conforme Sampaio (1991), com a abolição da escravidão em 1888, a queda do Império e a Proclamação da República no Brasil, em 1889, o Brasil inicia um período de grandes mudanças sociais que por consequência se refletem na educação. Com a nova Constituição da República, em 1891, que teve como característica a instituição do regime republicano presidencialista e a separação entre o Estado e a Igreja, observa-se a descentralização do ensino superior, até então exclusivo ao poder central, aos governos estaduais. É importante ressaltar também que a partir dessa Constituição, abre-se a possibilidade da criação de instituições privadas, “o que teve como efeito imediato a ampliação e a diversificação do sistema” (SAMPAIO, 1991, p. 7), totalizando-se, entre 1889 e 1918, a criação de 56 novas escolas de ensino superior, em sua maioria privadas.

É importante ressaltar ainda, que as ampliações e mudanças ocorridas no sistema de ensino superior vão além da quantidade, pois trazem à tona uma maior “ênfase à formação tecnológica que, por sua vez, exigia uma base científica melhor” (SAMPAIO, 1991, p. 7). Ressurge nesse contexto o debate acerca da criação de uma universidade no Brasil. Para Sampaio (1991), um dos temas que fazem renascer esse debate é justamente a questão da

pesquisa, que começa a se desenvolver e que “precisava de um espaço mais distanciado de resultados práticos, e com mais liberdade de experimentação e pensamento” (p. 8).

Começa-se a se romper, portanto, com a ideia de separação entre ensino e pesquisa próprio do modelo napoleônico já mencionado, vigente ao longo do século XIX, e passa-se a atribuir à universidade a função de abrigar a ciência e a pesquisa. Para Sampaio (1991), duas instituições foram fundamentais para colocar em pauta “um projeto de reformulação completa do sistema educacional brasileiro, desde o nível primário – o projeto da Escola Nova – até o superior, com o projeto da Universidade brasileira, que seria seu coroamento” (SAMPAIO, 1991, p. 8), a Associação Brasileira de Educação (ABE) e a Academia Brasileira de Ciência (ABC).

Os debates a respeito da criação das universidades se deram em âmbito nacional, envolvendo diversos setores da área da educação. No bojo dos debates, promovidos por meio de cursos de extensão, pesquisas, elaborações de projetos de lei, bem como pelos inquéritos patrocinados pela ABE e pelas Conferências Nacionais de Educação, possibilitou-se a difusão da ideia do que seria e/ou deveria ser uma universidade, abrangendo questões como estruturação, colaboração entre ensino e ciência/pesquisa e autonomia universitária que, segundo Sampaio (1991), “era defendida como condição *sine qua non* para o êxito das reformas. Considerava-se que a ingerência do governo nos assuntos da universidade poderia travar o desenvolvimento da pesquisa científica” (p. 9).

Cabe destaque à implantação, em 1911, por meio do Decreto nº 8.659, a Lei Rivadávia Corrêa, ou Reforma Rivadávia Corrêa, que possibilitava à iniciativa privada a criação de universidades. Essa reforma abriu caminho para a criação de duas outras universidades<sup>17</sup>.

Nesse contexto, a primeira instituição de educação superior duradoura<sup>18</sup> que surge no Brasil com a alcunha de universidade foi a Universidade do Rio de Janeiro, também conhecida

---

<sup>17</sup> A primeira foi a Universidade de São Paulo, em 1911, “com recursos oriundos de um ‘sócio capitalista’ que esperava recuperar seu investimento com as taxas cobradas dos estudantes” (CUNHA, 2000, p. 162). Tornou-se insustentável, porém, deixando de existir em 1917, devido à criação da Faculdade de Medicina pelo governo do estado de São Paulo. A segunda foi a Universidade do Paraná, criada em 1912 na cidade de Curitiba, possível apenas devido ao apoio do governo estadual, “que aprovou dotações orçamentárias e privilégios profissionais para os diplomados de certos cursos” (CUNHA, 2000, 162). A universidade ofertava cursos de Direito, Engenharia, Medicina, Farmácia, Odontologia e Comércio. Porém, o Decreto n. 11.530, de 1915, conhecido como Reforma Carlos Maximiliano, proibiu a existência de instituições de ensino superior em cidades com menos de 100 mil habitantes. Como era o caso de Curitiba, a universidade teve que ser dissolvida. Os cursos de Medicina, de Engenharia e de Direito continuaram, como faculdades, incorporadas em 1950 à Universidade Federal do Paraná (UFPR).

<sup>18</sup> Em 1909 foi criada a Escola Universitária Livre de Manaós, ofertando cursos de “Engenharia, Direito, Medicina, Farmácia, Odontologia e de formação de oficiais da Guarda Nacional” (CUNHA, 2000, p. 162). A instituição, no entanto, não se sustentou, devido ao fim da prosperidade econômica da região, restando daquela apenas a Faculdade de Direito, posteriormente incorporada à Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

como Universidade do Brasil, criada em 1920, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro. Consistia na junção das faculdades de Medicina, Engenharia e Direito, e serviu de modelo para as universidades que se seguiram. Afirma Cunha (2000, p. 163) que “o procedimento utilizado para a constituição da Universidade do Rio de Janeiro foi paradigmático para as que vieram depois dela: a reunião de faculdades profissionais preexistentes”. Seguindo o exemplo da primeira, foi criada a Universidade de Minas Gerais (UMG), em 1927, composta pelas faculdades de Engenharia, Direito, Medicina, Odontologia e Farmácia, já existentes na cidade de Belo Horizonte. Segundo Cunha,

Tanto no Rio de Janeiro como em Minas Gerais, a instituição universitária nascente foi bastante débil. O conselho universitário, formado pelos diretores das faculdades integrantes e por dois professores catedráticos de cada uma delas, era uma instância mais simbólica do que efetiva. Os recursos governamentais eram destinados diretamente a cada faculdade, cujos diretores continuavam a ser escolhidos pelo presidente da República, mediante cooptação, assim como o reitor da universidade. Por outro lado, a persistência do mecanismo de criação pelo governo das cátedras e, na prática, do currículo de cada curso, em função do registro dos diplomas das profissões regulamentadas em lei, reduzia a autonomia universitária a não mais do que uma palavra decorativa (CUNHA, 2000, p. 163).

A partir da Revolução de 1930, que culminou no golpe de Estado que levou Getúlio Vargas ao poder, iniciou-se a Nova República no Brasil. Em 1931, após a criação em 1930 do Ministério de Educação e Saúde e nomeação do ministro Francisco Campos, foram instituídos diversos decretos relativos à educação, que ficaram conhecidos como “Reforma Francisco Campos”. Um desses decretos instituiu a criação do Conselho Nacional de Educação.

Surge nesse cenário a Universidade do Rio Grande do Sul, em 1934. De acordo com o autor, esta foi criada em condições diferentes das anteriores, não resultando da junção de faculdades isoladas, e sim derivada de uma única faculdade, a Escola de Engenharia de Porto Alegre, criada em 1886. Em 1928, ofertava, além do curso de Engenharia, também cursos de Agronomia, Veterinária e Química, e cursos para a formação dos trabalhadores locais, operários da indústria e agricultura. “Em 1932, ela passou a se chamar Universidade Técnica do Rio Grande do Sul, mas o status universitário só lhe foi atribuído em 1934” (CUNHA, 2000, p. 164). Foi criada, também em 1934, a Universidade de São Paulo, por meio de decreto estadual, incorporando as já existentes

Faculdade de Direito, Escola Politécnica, Escola Superior de Agronomia, Faculdade de Medicina e Escola de Veterinária. O Instituto de Educação foi elevado à categoria de escola superior e incorporado à universidade como Faculdade de Educação. Já no âmbito da nova universidade, foram criadas a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, o Instituto de Ciências Econômicas e Comerciais e a Escola de Belas Artes (CUNHA, 2000, p. 167).

Cabe ressaltar que o modelo de universidade existente nas décadas de 1920 e 1930 foi intensamente criticada por estudantes e professores de ensino superior, “principalmente os que tiveram a oportunidade de comparar a estreiteza dos cursos profissionais ministrados no Brasil com as práticas mais abertas vigentes em outros países” (CUNHA, 2000, p. 168). As críticas eram relativas às práticas de ensino e suas relações com o Estado. Importante mencionar a criação, em 1937, no contexto de repressão desencadeada pelo Estado Novo, da União Nacional dos Estudantes (UNE). Segundo Cunha (2000), até então “as entidades estudantis eram de caráter estritamente local, com objetivos assistencialistas, desportivos ou culturais” (p. 169). Segundo o autor, a proposta defendida pelos estudantes se caracterizava por

um projeto de política educacional que em nada coincidia com o da política autoritária de Vargas [...]. Defendia-se nele a universidade aberta a todos; a diminuição das "elevadíssimas e proibitivas" taxas de exame e de matrícula, as quais faziam a seleção pelo nível de renda em vez das "capacidades comprovadas cientificamente"; a vigência nas universidades do "exercício das liberdades de pensamento, de cátedra, de imprensa, de crítica e de tribuna"; o rompimento da dependência da universidade diante do Estado, propondo a eleição do reitor e dos diretores das faculdades pelos corpos docente e discente, representados no conselho universitário; a livre associação dos estudantes dentro da universidade, com participação paritária nos conselhos universitário e técnico-administrativo; a elaboração dos currículos por comissões de professores especializados e representantes estudantis; o aproveitamento dos "estudantes mais capazes" como monitores e estagiários em cargos a serem criados (CUNHA, 2000, p. 169).

Muito embora essa proposta não tenha sido aprovada, ela serviu como estopim para críticas mais radicais ao modelo de ensino superior brasileiro. Os estudantes, agora então organizados em torno da UNE, posicionavam-se contrários ao autoritarismo do Estado Novo. Na medida em que o último se deteriorava, devido a conflitos internos e aos reflexos da guerra no Brasil, tornou-se insustentável manter Vargas no poder e ele renunciou, devido à pressão dos militares, em outubro de 1945. Foi eleito, então, o general Enrico Dutra.

Para Cunha (2000), mesmo com a deterioração do Estado Novo e a conseqüente renúncia de Getúlio Vargas, em 1945, “a organização educacional erigida pelo Estado Novo permaneceu a mesma, só se revogando os aspectos mais visivelmente autoritários da legislação, como a Educação Moral e Cívica e a instrução pré-militar nas escolas secundárias” (p. 170). Por outro lado, a nova Constituição, instituída em 1946, “continha dispositivos que visavam garantir, pelo menos formalmente, os direitos individuais de expressão, de reunião e de pensamento” (p. 170).

A expansão do ensino secundário e dos cursos médios aumentaram a demanda pelos cursos superiores<sup>19</sup>, que foi respondida pelo governo federal principalmente por meio da criação de novas faculdades onde não existia ou onde existia apenas instituições privadas, bem como por meio da gratuidade dos cursos em instituições federais, “ainda que a legislação continuasse determinando a cobrança de taxas nos cursos públicos” (CUNHA, 2000, p. 171).

Além disso, o governo também promove a federalização de faculdades estaduais e privadas, reunindo-as, em seguida, em universidades, na forma da Lei nº. 1.254, de 4 de dezembro de 1950. Para Cunha (2000), o processo de federalização foi, em grande parte, responsável pelo aumento da oferta de ensino superior público e gratuito, bem como pela criação de grande parte das universidades federais existentes atualmente. Afirma o autor que

muitos estabelecimentos de ensino superior até então mantidos pelos governos estaduais e por particulares passaram a ser custeados e controlados pelo governo federal, por meio do Ministério de Educação. Os professores catedráticos desses estabelecimentos passaram a ser efetivados nos quadros do funcionalismo público federal, com remuneração e privilégios idênticos aos seus colegas da Universidade do Brasil, considerada nos anos 50 como a universidade federal por excelência (p. 171).

Sampaio (1991) considera que o desenvolvimento do sistema federal, a partir de 1945, se deu principalmente devido à federalização de universidades estaduais. Segundo a autora,

o que estava ocorrendo nesse período era antes um ajustamento entre a demanda crescente dos setores médios, produto do processo de desenvolvimento urbano-industrial, em um modelo de ensino superior que, longe de ser único, estava processando sua própria diversidade. Nessa lógica, é menos importante o quanto cresceu, mas o modo como se dava esse crescimento, através da sobreposição de modelos — o da formação para profissões tradicionais e o de pesquisa dos anos 30 — e da diferenciação institucional, sobretudo se considerarmos o tipo de dependência administrativa dos estabelecimentos (públicos, estaduais e federais e privados, laicos e religiosos) que estavam sendo criados (SAMPAIO, 1991, p. 14)

Esse modelo híbrido de sobreposição de modelos antagônicos, no entanto, já começava a mostrar tensão ao final da década de 1950. Afirma Sampaio (1991) que

Nos trinta anos que se seguiram à criação das primeiras universidades a sociedade mudou rapidamente e se ampliaram extraordinariamente os setores médios próprios de uma formação social industrial e urbana. As demandas dessas camadas em ascensão foram, inicialmente, pela ampliação do ensino público de grau médio. A satisfação dessa necessidade, ainda que **limitada a setores relativamente restritos da sociedade**, criou uma nova clientela para o ensino superior. O desenvolvimento das burocracias estatais e das empresas de grande porte abriu um novo mercado de

---

<sup>19</sup> Importante destacar que “a política educacional do Estado Novo estava marcada por uma estruturação dual para o ensino médio, com um ramo secundário conduzindo direta e irrestritamente ao ensino superior e a ramos profissionais que não permitiam aos seus diplomados ingressarem no grau posterior, a não ser que fossem cumpridas exigências adicionais, mesmo assim, restringindo a candidatura a cursos previamente fixados. Essa estrutura marcadamente discriminatória caracterizava-se pelo ensino propedêutico para as ‘elites condutoras’ e o ensino profissional para as ‘classes menos favorecidas’” (CUNHA, 2000, p. 171)

trabalho, disputado pelas classes médias. O diploma de ensino superior constituía uma garantia de acesso a esse mercado. Era a demanda por ensino, e até mesmo pelo diploma que impulsionava as demandas por transformações da década de 60 (grifos meus).

Sampaio (1991) afirma ainda que

repetia-se nos anos 50 o movimento da década de 20, colocando a questão da reformulação de todo o sistema educacional. No bojo desse movimento, colocava-se a questão da reforma da universidade. Os ideais propostos eram, em grande parte, uma retomada das ideias de 20, modificadas agora pela influência da organização das universidades americanas (p. 15)

A principal crítica ao modelo de universidade vigente era a respeito do sistema de cátedras que persistia, “em que cada matéria ou área do conhecimento é de responsabilidade de um professor vitalício, o catedrático, que tem o poder de decisão” (SAMPAIO, 1991, p. 15). Esse sistema era considerado um obstáculo e, como forma de substituí-lo,

propunha-se a organização de departamentos nos moldes da universidade americana e a organização da carreira aberta, determinada pela titulação acadêmica, que abriria espaço para jovens formados no exterior ou nos poucos centros de pesquisa do país. O catedrático passou a simbolizar universidade rígida, antiga, autoritária, e atrasada, que atraía não só a oposição dos jovens pesquisadores, mas também do movimento estudantil que começava a incorporar os ideais da modernização e do desenvolvimento a partir da mobilização das massas, dos intelectuais e dos conhecimentos da ciência e da tecnologia modernos. A nova universidade, pela qual se batiam intelectuais e estudantes nos anos 50 e 60, seria popular, deselitizada, organizada por departamentos que decidiriam tudo em conjunto, e livres dos velhos catedráticos e do poder das antigas faculdades (SAMPAIO, 1991, p. 15).

Outras críticas fundamentais tratavam da compartimentalização das universidades devido ao modelo de “junção” de escolas profissionais e ao “aspecto elitista da Universidade, que continuava atendendo a uma parcela mínima da população, sobretudo dos estratos altos e médios urbanos” (SAMPAIO, 1991, p. 15).

Nesse contexto temos a criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), em 1947, que “significou um grande avanço no ensino superior, marcado pela inovação acadêmica e profundamente influenciado pelos padrões de organização universitária dos EUA” (CUNHA, 2000, p. 173). A criação do ITA foi relevante devido às suas características inovadoras, tais como a ausência das cátedras vitalícias, organizando-se pelo sistema de departamentos, bem como por sua pós-graduação, flexibilidade curricular e pelo regime de dedicação exclusiva dos docentes ao ensino e à pesquisa.

Inicia-se assim um movimento de modernização do ensino superior no Brasil, em que temos a importante figura do docente-pesquisador, “que veio a representar destacado papel no processo de institucionalização do campo científico e tecnológico brasileiro” (CUNHA, 2000, p. 173), inclusive realizando estudos e pesquisas em universidades da Europa e dos Estados

Unidos e alcançando prestígio responsável, em grande parte, por fazer com que governos buscassem investir receita pública em apoio a pesquisas.

Nesse cenário, surgem instituições como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), criada em 23 de maio de 1962 com o objetivo de incentivar e subsidiar a pesquisa no estado, em especial a desenvolvida em universidades. Devido a esse prestígio e às “dificuldades enfrentadas pelos pesquisadores empregados nos institutos paulistas, ameaçados pelas conjunturas desfavoráveis da administração estadual” (CUNHA, 2000, p. 174), um grupo de cientistas se juntaram para formar a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em 1948, com o objetivo de difundir a ciência na busca por apoio do Estado e da sociedade de modo geral, bem como promover intercâmbio entre cientistas de áreas diversas, na luta pela ciência e liberdade de pesquisa (Cunha, 2000). Cabe destaque também à criação, em 11 de julho de 1951, da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que veio a se tornar a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em 1965, com a reforma universitária. Bem como à criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), pela Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, que veio a se tornar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Afirma Cunha (2000) que esse processo resultou na constituição, nas décadas de 1950 e 1960, de “um intelectual coletivo, desde então um protagonista sempre presente nas políticas educacionais do país, fosse como propositor, como colaborador de iniciativas estatais, fosse como crítico de tais medidas” (p. 174).

O movimento de modernização de que se fala teve seu ápice na criação da Universidade de Brasília, em 21 de abril de 1962, dois anos após a transferência da capital do país para Brasília, em 1960. Conforme Cunha (2000),

A transferência da capital do país para o interior revelava um projeto grandioso de unificação do espaço econômico com uma rede de estradas de rodagem, ou seja, um grande projeto arquitetônico que vislumbrava um espaço novo, brotando do desenvolvimentismo industrialista. Se o plano urbanístico da nova capital negava a segregação urbana encontrada em todas as cidades brasileiras, procurando promover uma utópica integração de classes sociais, o plano da nova universidade negava a estrutura e o funcionamento do ensino superior existente, almejando realizar uma utopia acadêmica.

A criação da UnB, segundo Cunha (2000), serviu a dois propósitos: atender à necessidade de uma reserva de especialistas qualificados e estabelecer um “paradigma moderno para o ensino superior brasileiro” (p. 175). Os debates acerca do projeto de uma reforma universitária, após a criação da UnB, se intensificam, com um significativo número de professores assumindo o projeto, que defendia pautas como:

prioridade das instituições públicas sobre as privadas, por serem aquelas gratuitas e permitirem a convivência democrática de opiniões conflitantes; supressão dos exames vestibulares, vistos como barreiras discriminatórias em termos econômicos; abandono da exigência de tempo integral para os estudantes, pois a realidade brasileira estava a exigir sua participação mais fora da universidade do que dentro dela, em especial na alfabetização do povo; um terço dos membros dos colegiados universitários com direito a voto para os estudantes; participação estudantil nas comissões de admissão e promoção de docentes; desistência da reivindicação da autonomia universitária entendida, agora, como perigosa para a democratização da instituição. Em sintonia com a plataforma anterior, defendia-se a escolha dos reitores das universidades públicas pelo conselho universitário, cabendo ao governo apenas a nomeação dos eleitos (CUNHA, 2000, p. 177).

Porém, após o golpe militar de 1964, quando os militares depuseram o então presidente João Goulart, para assumir em seu lugar o marechal Humberto de Alencar Castello Branco, o Estado incorpora essa bandeira, “redefinindo seu sentido para fazê-lo mero apoio para a modernização do ensino superior” (CUNHA, 2000, p. 178).

Nas duas décadas seguintes, o Brasil passa por um período de bastante repressão, marcado por forte restrição aos direitos políticos e censura a meios de comunicação e culturais, bem como perseguição àqueles que se opunham ao regime, envolvendo inúmeros casos de prisões irregulares, tortura e assassinato de figuras consideradas subversivas. Cabe ressaltar que dentre os primeiros movimentos após o golpe, houve uma repressão violenta aos setores politicamente mobilizados à esquerda, dentre eles a UNE, cuja sede foi invadida no Rio de Janeiro. Segundo Martins (2009),

Ao contrário do que ocorrera no período populista, durante o qual vigorou uma discussão pública visando à construção de uma universidade crítica de si mesma e da sociedade brasileira, a política educacional do regime autoritário seria confiada a um pequeno grupo designado pelo poder central (p. 19).

Por meio de diagnósticos de determinados estudos encomendados pelo governo, cujos resultados definiram que “a educação superior deveria ter objetivos práticos e adaptar seus conteúdos às metas do desenvolvimento nacional” (MARTINS, 2009, p. 20), foi proposta a expansão do sistema, com limitações relativas à anunciada falta de recursos financeiros. Para Martins (2009),

O objetivo a ser alcançado era obter o máximo de atendimento da demanda com o menor custo financeiro. A reformulação do ensino superior deveria pautar-se por uma racionalização dos recursos e orientar-se pelo princípio de flexibilidade estrutural, evitando a duplicação de meios para as mesmas finalidades acadêmicas (p. 20).

Foi nesse contexto que tivemos a reforma de 1968, materializada na Lei 5.540/68, conhecida como a Lei da Reforma Universitária, que “determinou que a universidade fosse a forma de organização por excelência do ensino superior, restando à instituição isolada o status

de excepcional e transitória” (CUNHA, 2000, p. 180). As universidades encontravam-se saturadas, exigindo um grande volume de recursos para ser capaz de atender à crescente demanda por expansão de matrículas, o que comprometia as prioridades de investimentos do governo militar. Tornava-se necessário, assim, uma “reestruturação das universidades, especialmente as da rede federal, que pudesse fazer frente, ao mesmo tempo, a um grande aumento das matrículas e a uma redução dos custos médios por estudante” (CUNHA, 2000, p. 179).

A Constituição de 1967, juntamente com os Atos Institucionais, em especial o Ato Institucional nº 5/68, decretados pelo governo militar, “determinaram mudanças na organização administrativa e acadêmica nas instituições federais de ensino superior, suprimindo as possibilidades de apelação judicial” (CUNHA, 2000, p. 178), tornando assim possível a instauração da reforma proposta sob os moldes definidos pelo governo militar.

Em relação ao dispositivo repressivo, cabe destaque também aos seguintes marcos:

- Decreto n. 4.464/64, que extinguiu a União Nacional dos Estudantes (UNE);
- Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964, conhecida como Lei Suplicy, devido ao nome do ministro da Educação, Flávio Suplicy de Lacerda, que estipulava a criação de Diretórios Acadêmicos em cada curso e o Diretório Central dos Estudantes (DCE), como forma de limitar a atuação e representação estudantil em nível nacional, bem como suas ações políticas;
- Decreto-lei 53/66, que determinou os princípios e as normas de organização para as universidades federais, dos quais destaca-se: vedava a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; determinava a unidade entre ensino e pesquisa; obrigava a concentração do ensino e da pesquisa básicos, de modo a formarem um sistema comum para toda a universidade. Obrigava, também, a criação de uma unidade voltada para a formação de professores para o ensino secundário e de especialistas em questões pedagógicas – a Faculdade (ou centro ou departamento) de Educação;
- Decreto n. 228/67, que limitou a existência de organizações estudantis ao âmbito estrito de cada universidade;
- Decreto n. 477/69, que impôs severas punições aos estudantes, professores ou funcionários que desenvolvessem atividades consideradas contrárias ao regime militar, com a criação, no interior do MEC, de uma divisão de segurança e informação para fiscalizar as atividades políticas de professores e estudantes nas instituições.

Cabe relevante destaque, ainda, às afinidades políticas e econômicas entre os governos militares e empresários dirigentes de instituições de ensino superior privadas, o que fez com que o Conselho Federal de Educação “assumisse uma feição crescentemente privatista”

(CUNHA, 2000, p. 180). Assim, ao mesmo tempo em que a reforma anunciava a universidade como forma de organização do ensino superior, havia esforços no sentido de ampliar e acelerar o crescimento das instituições privadas, em sua maioria isoladas, o que contrariava a própria lei recentemente promulgada.

De acordo com Cunha (2000), a reforma propiciou as condições para criar, efetivamente, a instituição universitária no Brasil. Para o autor, “essas mudanças foram possibilitadas pela repressão político-ideológica a professores e estudantes” (p. 178). Afirma Cunha (2000) que

Sem desconsiderar as danosas conseqüências que a ditadura militar (1964-82) teve na vida acadêmica, não é possível deixar de levar em conta o fato de que foi nesse período que o processo tardio de formação da universidade brasileira recebeu o maior impulso. Para tanto, é preciso considerar os efeitos contraditórios que o regime autoritário provocou nas instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica (p. 178).

O ensino superior no período da ditadura militar no Brasil se caracteriza pela repressão e pela expansão. A repressão nas universidades aos estudantes e corpo docente, considerados subversivos, se dava por meio tanto do aparato legal quanto por meio da violência. Afirma Cunha (2000):

De um lado, professores e pesquisadores experientes foram compulsoriamente aposentados; docentes jovens foram impedidos de ingressar e/ou de progredir na carreira; reitores foram demitidos e, para o seu lugar, foram nomeados interventores; a autonomia administrativa e financeira, já tão reduzida, foi ainda mais restringida; o controle policial estendeu-se aos currículos, aos programas das disciplinas e até às bibliografias; as severamente cerceadas, o que contribuiu para que centenas de jovens fossem atraídos para a luta armada. De outro lado, no entanto, uma aliança tácita entre docentes e pesquisadores experientes fez com que as agências de fomento ampliassem em muito os recursos destinados à pós-graduação; novos prédios foram construídos nos campi e laboratórios foram equipados; a profissão docente foi institucionalizada mediante o regime de tempo integral e de dedicação exclusiva; as instituições públicas de ensino superior ampliaram expressivamente o número de estudantes nelas matriculados. (p. 178-179)

A expansão, por sua vez, se deu por meio de dois mecanismos: a ampliação das vagas no ensino público e o estímulo à expansão do setor privado. “Em cerca de vinte anos, o número de matrículas no ensino superior vai de 93.902 (1960) para 1.345.000 (1980)” (SAMPAIO, 1991, p. 17). Segundo Sampaio (1991), o setor público atendeu apenas a uma parte da demanda e a restante foi absorvida pelo setor privado, que mostrou considerável crescimento. “Se em 1960 as matrículas em instituições privadas representavam 44,3% sobre o total de matrículas no ensino superior, em 1980, elas passam a representar 63/3%” (SAMPAIO, 1991, p. 18), o que corrobora com a tese de que a expansão do ensino superior, no período da ditadura militar,

se deu acima de tudo por meio da expansão do setor privado. Sampaio (1991) alerta para o fato de que

A expansão de estabelecimentos privados e não universitários é governada pelas leis do mercado e está, portanto, condicionada aos elementos mais imediatos da demanda social, que se orienta no sentido da obtenção do diploma. Cria-se, assim, um sistema empresarial de ensino no qual a qualidade da formação oferecida é secundária e a pesquisa totalmente irrelevante. Essa forma de atendimento da demanda, que afeta tanto o sistema público como o privado, reforça componentes extremamente conservadores na medida em que associa a formação universitária ao acesso a profissões regulamentadas e se apóia na tentativa de preservar ou conseguir posições de privilégio. Reforça também as pressões no sentido da regulamentação das profissões, fortalecendo as tendências cartoriais da burocracia estatal e os componentes hierárquicos da vida social. Como o mercado de trabalho não pode se estruturar dessa forma, esse tipo de atendimento alimenta uma ilusão e deforma o sistema de formação em nível superior. (p. 19)

Ao fim da ditadura militar, no início da década de 1980, a universidade brasileira se mostra protagonista do movimento pela retomada da democracia no país. As entidades estudantis, bem como de professores e corpo administrativo, tiveram papel estruturante nessa tarefa. Após o término do regime militar, em 1985, o Brasil inicia um processo de redemocratização, elegendo o primeiro presidente civil após 20 anos, José Sarney.

De acordo com o Inep (2000), em 1985 havia um total de 859 instituições de educação superior no Brasil, sendo 68 universidades, 59 faculdades integradas e 732 estabelecimentos isolados. Do total de instituições, 233 eram públicas (27%) e 626 eram privadas (73%). Cabe ressaltar que, do total de instituições privadas, 548 eram estabelecimentos isolados (88% das instituições privadas). O total de matrículas, nesse ano, foi de 1.367.609, sendo 556.680 em instituições públicas (59%), em sua maioria federais (326.522 – 59% da rede pública) e 810.929 em instituições privadas (41%).

Esses dados caracterizam, grosso modo, a expansão do ensino superior no período que se antecedeu: por meio principalmente da expansão privada, em especial em estabelecimentos (faculdades) isolados. Observa-se que, muito embora o número de instituições privadas supere significativamente o número de públicas, o número de matrículas ainda se concentra nas instituições públicas, devido à expansão e estruturação das universidades, estimulada desde a década de 1950 e 1960. A tendência de expansão pela via privada, no entanto, se mantém e se intensifica nas décadas seguintes, muito embora com diferenças significativas de governo para governo, em especial devido à intensificação do neoliberalismo e a reforma de Estado que acontece no Brasil na década de 1990, afetando tanto a agenda quanto a formulação e a efetivação de políticas sociais educacionais no país de modo geral, como se expõe no curso desta pesquisa.

Este tópico teve como objetivo apresentar o surgimento do ensino superior no Brasil, no intuito de compreender como a maneira que ele vem se organizando e se estruturando ao longo do tempo, concluindo-se que a Educação Superior no Brasil surge de forma tardia, em comparação a outros países da América Latina que estiveram na mesma posição de colônia, e que era inicialmente voltada à formação de profissionais liberais das elites da época, sem grande preocupação com a pesquisa.

Quando começam a se estruturar as universidades como conhecemos hoje, a partir principalmente das reivindicações de estudantes e docentes, observamos a expansão do sistema, desde sua gênese aberto a atores privados, o que explica, de certa forma, as tendências que observamos atualmente de intensificada expansão da rede privada. A partir, portanto, do entendimento de que a mercantilização e privatização da Educação Superior não são “ideias novas” e de que seu surgimento e estruturação ao longo do século XX abrem precedentes para isso, possibilita-se a análise do acesso à Educação Superior no Brasil, em especial após o marco da LDB de 1996, no contexto de reforma do Estado e neoliberalismo, por meio da análise pormenorizada do Prouni.

## **2.2. A Educação Superior no Brasil pós-LDB: programas e políticas de expansão e democratização**

Conforme exposto, após o período da Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), o país passa por um processo de redemocratização marcado, entre outros aspectos, pela reabertura do Congresso Nacional e pelo fim do bipartidarismo característicos do ditadura militar, bem como pela criação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e consequente promulgação da nova Constituição Federal, em 5 de Outubro de 1988, pelo então presidente José Sarney. A Constituição de 1988 foi um importante marco na garantia de direitos sociais, até então tolhidos pelo ditadura militar, motivo pelo qual ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, estipulando inclusive como crimes inafiançáveis a tortura e as ações armadas contra o estado democrático e a ordem constitucional, criando-se assim dispositivos constitucionais para evitar uma reincidência de golpe.

De acordo com o Art. 6º da Constituição, um desses direitos sociais a serem garantidos pelo Estado na forma da lei é a educação – juntamente com “[...] a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). A Educação Superior é uma das etapas da educação escolar, mas, diferentemente da educação básica, não é

obrigatória, muito embora seja incumbência do poder público a sua oferta. Cabe destaque ao Art. 207º, que estabelece que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1998), podendo suas atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação receber apoio financeiro do Poder Público (Art. 213). Para Fávero e Segenreich (2008), a autonomia universitária como princípio constitucional representou um avanço significativo.

Quase uma década depois, nesse contexto de redemocratização e prevista na nova Constituição, foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996, sob o nº. 9.394, um dos mais importantes marcos na configuração educacional do Brasil. Cury (2008) afirma que esta lei teve impacto tanto na Educação Básica quanto na Educação Superior, sendo na segunda o maior impacto, “cuja expansão, à mercê da flexibilidade posta na lei, foi espetacular” (CURY, 2008, p. 28).

De acordo com o Art. 44 da LDB 9394/1996, a Educação Superior brasileira é composta por cursos sequenciais por campo de saber, cursos de graduação, cursos de pós-graduação e cursos de extensão, que podem ser ofertados por instituições públicas ou privadas e cujo acesso se dá por meio de processo seletivo eliminatório e classificatório. Já o Art. 45 estabelece que a Educação Superior seja ministrada em instituições públicas ou privadas. Destaca-se o Art. 47, que estabelece a obrigatoriedade da oferta de cursos de graduação no período noturno em instituições públicas, nos mesmos padrões de qualidade do período diurno, bem como o Art. 55, que incumbe à União a responsabilidade de assegurar anualmente recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições públicas.

O decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, no Art. 12, estipula que as instituições de educação superior, de acordo com sua organização administrativa, podem ser faculdades, centros universitários ou universidades. Segundo o Art. 52 da LDB 9394/1996,

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral. (BRASIL, 1996)

Para que uma instituição seja considerada uma universidade é necessário que haja indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, e a criação das

universidades públicas é exclusiva ao Poder Executivo, mediante projeto de lei encaminhado ao Congresso. Por sua vez, os centros universitários e faculdades possuem maior enfoque na graduação, sem necessariamente o compromisso com a extensão ou a pesquisa. Os centros universitários são instituições pluricurriculares, ou seja, ofertam formação em diferentes campos do conhecimento e se diferenciam das faculdades em termos de qualificação e regime de trabalho do corpo docente.

Para Nunes e Braga (2016), a implementação da LDB se caracteriza “como parte de um conjunto das medidas institucionais que mostram a afinidade político-ideológica entre o governo federal e as agências internacionais, na adoção de uma proposta educacional inspirada também no pensamento pedagógico empresarial” (p. 73-74). Para as autoras, o processo de tramitação da lei foi longo e tortuoso; o primeiro texto da lei foi resultado de debates amplos, envolvendo diversas entidades vinculadas à educação. No entanto,

o pensamento dos educadores progressistas e sua proposta não eram compatíveis com a ideologia e com as políticas de ajuste neoliberal e, por isso, foi duramente combatido e rejeitado pelo governo. Aprovou-se então um texto adequado aos interesses dominantes dentro do contexto educacional proposto para atender as necessidades do mercado capitalista. Um projeto coerente com a proposta de desregulamentação, descentralização e de privatização e compatível com o Estado Mínimo para as políticas sociais, adotado pelo governo FHC (BRAGA; NUNES, 2016, p. 73).

Cabe lembrar que o governo FHC se orientou pela cartilha neoliberal, adotando um conjunto de medidas “que alteraram expressivamente a estrutura do Estado brasileiro e suas funções, em especial em relação à educação” (BRAGA; NUNES, 2016, p. 73), tais como a Reforma do Estado, visando a redução do seu papel e transferindo responsabilidades ao setor privado, a criação do Plano Real para promover ajustes fiscais, a Reforma da Previdência, a flexibilização das relações de trabalho e a reforma educacional, pautada essencialmente na aprovação da LDB.

Tendo em vista esse cenário, cabe relevante destaque ao Art. 87 da LDB 9394/1996, que estabelece que seja encaminhado, no ano seguinte à criação da lei, o Plano Nacional da Educação, elaborado pela União em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios consistindo em “diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**” (BRASIL, 1996, grifos meus). A declaração em questão foi um documento elaborado pela Unicef, um organismo multilateral, em 1990, e aprovado pela *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em Jomtien (Tailândia), de 5 a 9 de março de 1990.

Sobre a influência de organismos multilaterais no campo educacional, afirmam Lima, Oliveira e Batista (2016) que “é evidente a influência e a permissão dada ao BM para interferir

na educação brasileira, assim como propor direções a serem seguidas, sobretudo, no ensino superior” (p. 227). Segundo os autores,

os documentos internacionais indicam necessidades e trazem orientações a ser consideradas pelas políticas educacionais brasileiras, a partir de necessidades econômicas e do mercado. Dessa forma, notamos que a educação vem sendo orientada em conformidade com os avanços tecnológicos e os anseios do capitalismo (LIMA, OLIVEIRA, BATISTA, 2016, p. 230)

De acordo com Lima, Oliveira e Batista (2016), o Brasil, bem como outros países considerados em desenvolvimento, tem aderido e se subordinado às determinações e orientações dos organismos multilaterais, “em prejuízo da autonomia e do projeto democrático e inclusivo da nação” (p. 237). Dessa maneira, as determinações de organismos multilaterais, em especial do Banco Mundial, influem diretamente na criação e condução de políticas educacionais no Brasil, mesmo em governos considerados de esquerda e cujo mote é a defesa da democratização ao acesso à educação superior de qualidade.

Muitos desses documentos são orientações para políticas educacionais desses países, e se sustentam por meio do discurso do mercado como solução mágica para todas as “moléstias” sociais, ideologicamente tomando o mercado como “princípio fundador, unificador e autorregulador da sociedade global competitiva” (LIBÂNIO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 65). Ao longo da década de 1990, diversos documentos foram lançados, traçando rumos e metas para a educação dos países pobres, como, por exemplo, a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” para a Educação Básica e “La enseñanza superior - las lecciones derivadas de la experiencia” para a Educação Superior. Este último foi lançado em 1994, pelo BM, e nele foram apresentadas quatro estratégias para a reforma da educação superior na América Latina, Ásia e Caribe. Segundo Lima (2011),

A primeira previa a diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos, sob o pressuposto da necessidade de existência de universidades públicas, privadas e de instituições não universitárias, incluindo os cursos politécnicos, os cursos de curta duração, os ciclos e o ensino a distância. A diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas apresentou-se como a segunda estratégia. Para tanto, o BM defendeu a necessidade de cobrança de matrículas e mensalidades para os estudantes; o corte de verbas públicas para as atividades consideradas “não relacionadas com a educação” (alojamento/moradia estudantil e alimentação/bandejão); assim como a utilização de verbas privadas advindas de doações de empresas e das associações dos ex-alunos, dos cursos de curta duração, dos cursos pagos e da venda de “serviços educacionais”, como consultorias e pesquisas. Esses “serviços” deveriam ser administrados através de convênios firmados entre as universidades públicas e as empresas, mediados pelas fundações de direito privado, concebidas como estruturas administrativamente mais flexíveis (BANCO MUNDIAL, 1994). A terceira estratégia definiu as funções do Estado no sentido de construir um novo arcabouço político e jurídico que viabilizasse a implantação das diretrizes privatizantes da educação. Por fim, a quarta estratégia, implantação de uma política de “qualificação” do ensino superior era concebida a partir do eficiente atendimento aos setores privados (p. 87).

O Plano Nacional de Educação, após tramitação no Congresso, foi aprovado pela Lei n.º 10.172, em 9 de janeiro de 2001, estipulando como objetivos, sinteticamente, a elevação do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades quanto ao acesso e à permanência na educação pública e a democratização da gestão do ensino público.

Dentre as metas do documento relativas à Educação Superior, destacam-se as seguintes:

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, **30% da faixa etária de 18 a 24 anos**.
3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as **desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões** do País.
4. Estabelecer um amplo sistema interativo de **educação a distância** [...].
6. Institucionalizar um amplo e diversificado **sistema de avaliação** [...].
10. **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 [...].
13. **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.
19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior [...].
34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de **programas de assistência estudantil** [...] (BRASIL, 2001)

No período que abrange a promulgação da LDB 9394/1996 até o fim da vigência do PNE/2001, contemplando os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e os dois mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), observa-se a criação de um expressivo conjunto de medidas e iniciativas relativas ao acesso à educação superior, em especial nos dois mandatos do governo Lula.

Ristoff (2008) afirma que a Educação Superior brasileira, no período de 10 anos pós-LDB/96, se caracteriza por sua expressiva expansão, pela privatização, pela diversificação, pela centralização e desequilíbrio regional, pela ampliação do acesso, pelo desequilíbrio da oferta, pela ociosidade de vagas, pela corrida por titulação e pelo incremento na taxa de escolarização superior. Em consonância, Oliveira, Catani, Hey e Azevedo (2008) afirmam que as políticas relativas à educação superior no Brasil, na década seguinte à publicação da LDB/96,

consubstanciam expansão acelerada do sistema por intermédio da **diversificação da oferta**, do **crescimento das matrículas no setor privado** e da **racionalização dos recursos** nas Instituições Federais de Educação Superior (Ifes), permitindo a ampliação de vagas quase que a custo zero, sobretudo nas universidades federais. Objetiva-se também maior **articulação dos currículos de formação com as demandas do mercado** e maior **controle da educação superior**, por meio de amplo e diversificado **sistema de avaliação**, que ordene as tomadas de decisão em termos de gestão e do estabelecimento de políticas governamentais (OLIVEIRA; CATANI; HEY; AZEVEDO, 2008, p. 83, grifos meus).

Tendo em vista sua orientação ideológica, os governos FHC (1995-2002) se caracterizam, no que tange à expansão da educação superior pública, pela expansão forçada e uma forte restrição de investimento, atendendo em grande parte às determinações do receituário neoliberal, o que resultou em “crescente deterioração das condições infra estruturais e em desvalorização dos recursos humanos das instituições federais de ensino superior” (SOUSA JUNIOR, 2011, p. 1). Um dos aspectos que caracteriza essa restrição é a redução do número de instituições da rede pública e o exponencial aumento das instituições privadas. Em 1995, existia um total de 894 instituições de educação superior, sendo 210 públicas (23%) e 684 privadas (77%). Já em 2002, o número total cresce para 1.637, sendo 164 públicas (19%) e 1.420 privadas (81%). Convém observar que o expressivo aumento do número de instituições de educação superior privadas se dá principalmente devido às faculdades/estabelecimentos isolados, conforme se observa na tabela a seguir:

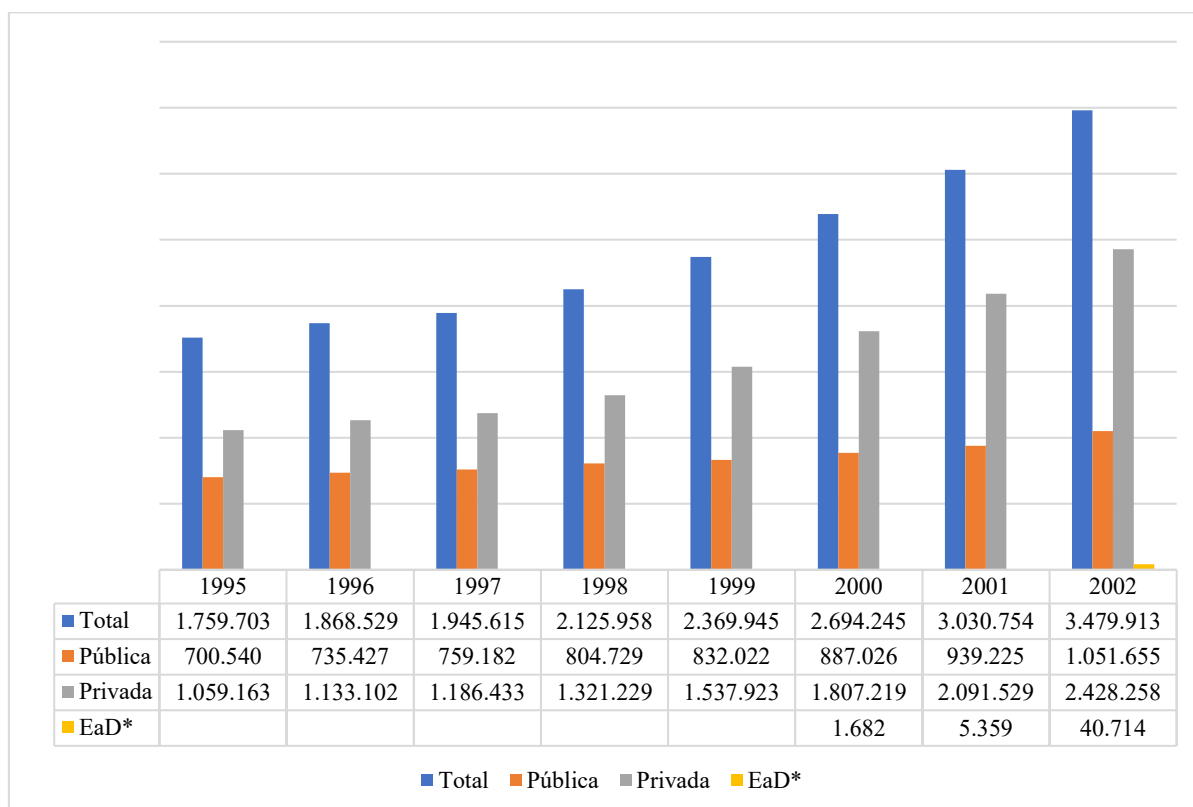
**Tabela 1 – Evolução do número de instituições de Educação Superior no Brasil, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa – 1995 a 2002**

Ano	Universidades		Faculdades Integradas e Centros Universitários		Estabelecimentos Isolados	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
1995	72	63	10	101	128	520
1996	72	64	11	132	128	515
1997	77	73	1	90	133	526
1998	77	76	0	93	132	595
1999	72	83	2	111	102	711
2000	71	85	3	137	83	782
2001	71	85	4	161	82	954
2002	78	84	6	176	80	1.160

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 1995 a 2002.

Outro aspecto a ser considerado é em relação às matrículas. Observemos o gráfico 1:

**Gráfico 1 - Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 1995 a 2002**



**Fonte:** Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 1995 a 2002.

\* No intervalo de 2000 a 2002, as matrículas à distância encontram-se separadamente, sem distinção entre pública/privada, por isso as separei em coluna própria – são matrículas que não se sabe se em instituições públicas ou privadas.

Nos dados apresentados, pode-se observar um constante aumento do número de matrículas na Educação Superior. Se em 1995 contávamos com 1.759.703 matrículas, em 2002 esse número cresceu para 3.479.913, o que indica um aumento de aproximadamente 98% no número de matrículas, no decorrer de menos de uma década.

Pode-se observar ainda o significativo aumento do número de matrículas da rede privada e a visível discrepância entre as matrículas na rede pública e as matrículas na rede privada, o que leva à conclusão de que a expansão do acesso à Educação Superior, a partir do contexto de reforma do Estado brasileiro sob os moldes do neoliberalismo, implementada nos

anos 1990, nos governos FHC, foi majoritariamente do setor privado, em detrimento da rede pública.

De acordo com Assis (2008), o que se observa no campo da educação superior durante a gestão do ministro da educação Paulo Renato Souza, no período de 1995 a 2002, é

uma expansão de oferta de vagas de forma abrangente e até mesmo desordenada no setor privado, o que desencadeou a abertura de um quase-mercado muito lucrativo e extremamente competitivo entre as IES. Este contexto desencadeou mudanças profundas no encaminhamento das políticas institucionais, explicitando as intenções de lucro das IES particulares. Caracterizadas como empresas, as IES passaram a assumir o discurso e as práticas de gestão empresarial, explicitando a sua inserção no “mercado educacional” e para isto passaram a adotar planejamentos e estratégias que tornassem os seus serviços e os seus “produtos” cada vez mais competitivos e viáveis economicamente. Este fenômeno fez emergir novos tipos de instituições de educação superior e novas formas de organização curricular muito diferente das tradicionais universidades, em atendimento às tendências que foram emergindo influenciadas pelo referido mercado. Nesse sentido surgem modalidades de cursos e de ensino que vão sendo adaptadas às mais diversas demandas por cursos com menor tempo de integralização e com carga horária mais flexível. Prolifera também a oferta de cursos a distância, semipresenciais, modulares e tantas outras modalidades que possam atender às expectativas do “cliente” em potencial (p. 58-59).

A diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas também faz parte desse processo. De acordo com Lima (2011),

o governo Cardoso realizou um profundo reordenamento interno das universidades públicas, particularmente as federais. Esse processo ocorreu através de um arcabouço jurídico que permitiu: a venda de “serviços educacionais”, como os cursos pagos, especialmente os cursos de pós-graduação lato sensu; o estabelecimento de parcerias entre as universidades federais e as empresas para realização de consultorias e assessorias viabilizadas pelas fundações de direito privado; a concepção de política de extensão universitária como venda de cursos de curta duração; a criação de mestrados profissionalizantes, em parcerias com empresas públicas e privadas, considerados como cursos autofinanciáveis, isto é, cursos pagos, entre outros mecanismos internos de privatização (p. 90).

Conforme já apresentado nesta pesquisa, esse modelo de expansão começa desde a gênese da educação superior no Brasil, e vem se intensificando desde a década de 1990. Em 1995 o setor privado *já respondia* por 60% das matrículas na educação superior, ou seja, o processo de privatização da educação superior não começa nos governos FHC. Em 2002, passa a responder por 70% das matrículas, uma porcentagem deveras significativa, “tornando o Brasil um dos países com mais elevado grau de privatização desse nível de ensino” (PINTO, 2004, p. 729-730). Esses dados demonstram de modo claro a intensificação do processo de privatização da Educação Superior no Brasil. A expansão nesses moldes, ainda que tenha sido expressiva, se mostra insuficiente para atender à demanda do período. Segundo Pinto (2004),

o modelo de expansão da educação superior adotado no Brasil, em especial a partir da Reforma Universitária de 1968 (Lei n. 5.540/68), em plena ditadura militar, e intensificado após a aprovação da LDB (Lei n. 9.394/96), no governo Fernando

Henrique Cardoso, que teve como diretriz central a abertura do setor aos agentes do mercado, não logrou sequer resolver o problema do atendimento em níveis compatíveis com a riqueza do país, além de ter produzido uma privatização e mercantilização sem precedentes, com graves conseqüências sobre a qualidade do ensino oferecido e sobre a equidade.

Uma das medidas criadas para incentivar a expansão da educação superior foi o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído por meio da medida provisória nº 1.865-4, de 26 de agosto de 1999, posteriormente convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Em seu artigo 1º, a lei determina que fundo se destina “à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério, de acordo com regulamentação própria”.

O financiamento de cursos na educação superior, no entanto, não surge com o Fies. Em 1975, período da ditadura militar, foi criado pelo Governo Geisel o Programa de Crédito Educativo (CREDUC). Já em 1992, à época do Governo Collor, “também de viés privatizante, o programa se transformou no Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC)” (PINTO, 2016, p. 147). De acordo com o autor, o “novo” CREDUC veio à falência devido às altas taxas de inadimplência.

Pinto (2004) chama a atenção para a ociosidade de vagas, resultante do modelo de expansão adotado pelos governos FHC, o que reforça a forte crise que atinge o setor privado na época. De acordo com o autor, “muitas vezes, as vagas são oferecidas em seus processos seletivos sem que as condições efetivas para o funcionamento do curso já estejam concretamente asseguradas”. Dessa forma, o aumento exagerado da oferta de vagas privadas, em comparação com a demanda, acaba gerando muitas vagas ociosas.

Refletem Lucas e Leher (2001):

Ao mesmo tempo em que o ensino superior público é exaurido de todos os valores necessários à sua manutenção, a oferta de vagas no ensino superior pelo setor privado é vigorosamente apoiada e subsidiada pelo Poder Público, sem qualquer mecanismo de controle social. Trata-se, mais uma vez, de submissão a recomendações do Banco Mundial, cumpridas em grande número de países periféricos, com o argumento de que a educação privada é mais barata, cabendo, portanto, fomentar-lhe o desenvolvimento, como imperativo de racionalidade econômica. A asfixia financeira do setor público é, em si mesma, importante incentivo para a verdadeira explosão de estabelecimentos particulares. [...] O setor privado caracteriza-se, salvo algumas poucas universidades dignas desse nome, por uma infinidade de fabriquetas de diploma, subsidiadas segundo sua capacidade de influência junto ao governo (p. 258-259)

No período dos governos Lula (2003-2010), mantêm-se e se ampliam os esforços de expandir a educação superior, no entanto, se observa uma tentativa de contenção da expansão desenfreada do setor privado, manifesta nas políticas e programas voltados à expansão da rede

pública, tais como o Reuni, a criação de universidades e institutos federais e a interiorização dos campi.

O quadro a seguir apresenta as principais medidas criadas com a finalidade da expansão e democratização da educação superior, no período dos governos Lula (2003-2010):

**Quadro 2 – Programas e estratégias para a expansão e ampliação do acesso à educação superior no período de 2003 a 2010**

<b>Legislação</b>	<b>Ano</b>	<b>Objetivo resumido</b>
Programa Universidade Para Todos (ProUni)	2004	Ofertar bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas a estudantes egressos do ensino médio cuja renda familiar não ultrapasse 3 s.m. para bolsas parciais e 1,5 s.m. para bolsas integrais
Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir)	2005	Promover o acesso de pessoas com deficiência às instituições federais de ensino superior
Programa Expandir	2006	Ampliar vagas e o acesso às universidades federais por meio da interiorização dos <i>campi</i>
Universidade Aberta do Brasil (UAB)	2006	Ampliar a oferta de cursos e programas de educação superior por meio da Educação a Distância
O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)	2007	Ampliar vagas no ensino superior público federal no Brasil
Reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)	2009	Tornar o Enem instrumento de acesso à educação superior, por meios das IES que optarem por substituir pelo exame seus vestibulares
Reestruturação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	2001	Alterar aspectos do programa para ampliar o atendimento a camadas excluídas: fixar e diminuir a taxa de juros; aumentar os prazos para pagamento; aumentar o teto da renda familiar; flexibilizar as datas de inscrição; acabar com a exigência de fiador.
Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)	2010	Auxiliar a permanência de jovens de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior, por meio de bolsas.
Programa de Bolsa Permanência	2010	Concessão de auxílio financeiro aos estudantes, sobretudo aos quilombolas, indígenas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados em instituições federais de ensino superior.

**Fonte:** Elaboração própria, com base em informações encontradas nos sites oficiais e na literatura levantada.

Outras medidas também são criadas no bojo da reformulação da educação superior no Brasil, a saber:

- O **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)**, criado em 2004;
- O **decreto nº 5.205 de 14 de setembro de 2004**, que dispõe sobre as relações entre instituições de pesquisa e fundações de apoio;
- A **Lei de Inovação Tecnológica**, instituída em 2004 com o propósito de estimular as parcerias entre instituições acadêmicas e o setor privado;
- A **Lei de Incentivo Fiscal à Ciência e Tecnologia**, sancionada em 2007, que institui que empresas que investirem em projetos de pesquisa desenvolvidos pelo setor público recebem reduções fiscais.

De acordo com Lima (2011), esse conjunto de medidas contribui para o “fortalecimento do empresariamento da educação superior”, bem como para “a implementação das parcerias público-privadas na educação superior” (p. 90). Para a autora, a lógica de privatização que vem se estabelecendo desde a década de 1990, não se altera nos governos Lula da Silva. Ainda que em menor escala, permanece a execução das políticas determinadas por documentos internacionais. Para a autora, medidas como o PROUNI, o FIES e a Lei de Inovação Tecnológica demonstram, de forma clara, o intuito de viabilizar parcerias entre o setor público e o setor privado. Afirma Lima (2011) que:

O que se evidencia, na primeira década do século 21, é a estruturação de um tipo de universidade adequada à atual etapa de acumulação do capital, particularmente em um país capitalista dependente como o Brasil. Uma estruturação que transita da privatização direta, passando pelo novo modelo de gestão, introduzido pelo padrão gerencial e coroado com a quebra de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a mercantilização do conhecimento. Um processo que configurou a educação superior como um campo de exploração lucrativa para o capital em crise e aprofundou sua função política, econômica e ideológico-cultural de reprodução da concepção burguesa de mundo. (p. 92)

A tabela a seguir mostra a evolução do número de instituições públicas e privadas no octênio dos governos Lula:

**Tabela 2 – Evolução do número de instituições de Educação Superior no Brasil, por Categoria Administrativa – 2003 a 2010**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	1.859	2.013	2.165	2.270	2.281	2.252	2.314	2.378
<b>Públicas</b>	207	224	231	248	249	236	245	278
<b>Privadas</b>	1.652	1.789	1.934	2.022	2.032	2.016	2.069	2.100

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2003 a 2010.

O aumento geral do número de instituições no período apresentado é menos expressivo que no governo anterior. Em 2003, existiam 1.859 instituições, sendo 207 públicas (11%) e

1.652 privadas (89%). Em 2010 esse número cresce para 2.378 instituições, 278 públicas e 2.100 privadas, o que equivale a um aumento de aproximadamente 28%. A proporção entre instituições públicas e privadas se mantém em vez de aumentar, indício da tentativa de refrear a expansão desenfreada do setor privado, conforme vinha se estabelecendo na década anterior.

O número de universidades cresce de 163 (79 públicas e 84 privadas) em 2003 para 190 em 2010 (101 públicas e 38 privadas). O percentual de instituições públicas em relação às privadas, também aumenta: em 2003, as universidades públicas representavam 48,5% do total de universidades, em 2010 passa a representar 53,1%. Isso se inverte quando se trata das faculdades – em 2003, do total de 1.403 faculdades, 1.321 eram privadas, o que corresponde a 94,1%, enquanto em 2010, das 2.025 faculdades, 1.892 eram privadas, correspondendo a 93,4%. A tendência observada na década anterior, de fomento ao setor privado em grande parte na figura das faculdades se mantém, porém, se observa uma diminuição na discrepância entre os dois setores.

Não obstante, nos governos Lula e Dilma Rousseff, muito embora mantenha-se a expansão privada, observa-se também a expansão das Instituições Federais de Educação Superior (IFES) por meio do REUNI, do Programa Expandir e da criação dos Institutos Federais. Com a expansão da Rede Federal, marcada pela criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, em 2008, objetivando a ampliação, interiorização e diversificação da educação profissional e tecnológica no Brasil, foram criadas, de 2005 a 2010, 214 novas escolas<sup>20</sup>. Com o Reuni, foram criados 126 novos campi e unidades universitárias, passando de 148 em 2003, para 274 em 2010<sup>21</sup>.

Foram criadas também 14 novas Universidades Públicas Federais, crescendo o número de 45 em 2003, para 59 em 2010, presentes até 2010 em 230 municípios, em todas as unidades federativas e Distrito Federal. Com essa expansão, o número de vagas ofertadas nas universidades federais passa de 109.200 em 2003, para 222.400 em 2010, um aumento de 103%.

Observa-se também uma diminuição da taxa de crescimento das matrículas no setor privado, muito embora continue maior em relação ao setor público:

---

<sup>20</sup> As escolas técnicas são vinculadas às universidades federais. A Rede Federal de Educação Profissional é composta por Institutos Federais, Centros Federais de Educação Tecnológicas e Escolas Técnicas. Em 2019, a Rede Federal está composta por 38 Institutos Federais, 2 Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 22 escolas técnicas vinculadas às universidades federais e o Colégio Pedro II. Considerando os respectivos campi associados a estas instituições federais, tem-se ao todo 661 unidades distribuídas entre as 27 unidades federadas do país.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/16096-presidente-lula-entrega-campi-de-universidades-e-institutos-federais>.

**Tabela 3 – Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 2003 a 2010**

Ano	Total de matrículas	Pública	Privada	EaD*
2003	3.887.022	1.136.370	2.750.652	49.911
2004	4.163.733	1.178.328	2.985.405	59.611
2005	4.453.156	1.192.189	3.260.967	114.642
2006	4.676.646	1.209.304	3.467.342	207.206
2007	4.880.381	1.240.968	3.639.413	369.766
2008**	5.808.017	1.552.953	4.255.064	
2009**	5.954.021	1.523.864	4.430.157	
2010**	6.379.299	1.643.298	4.736.001	

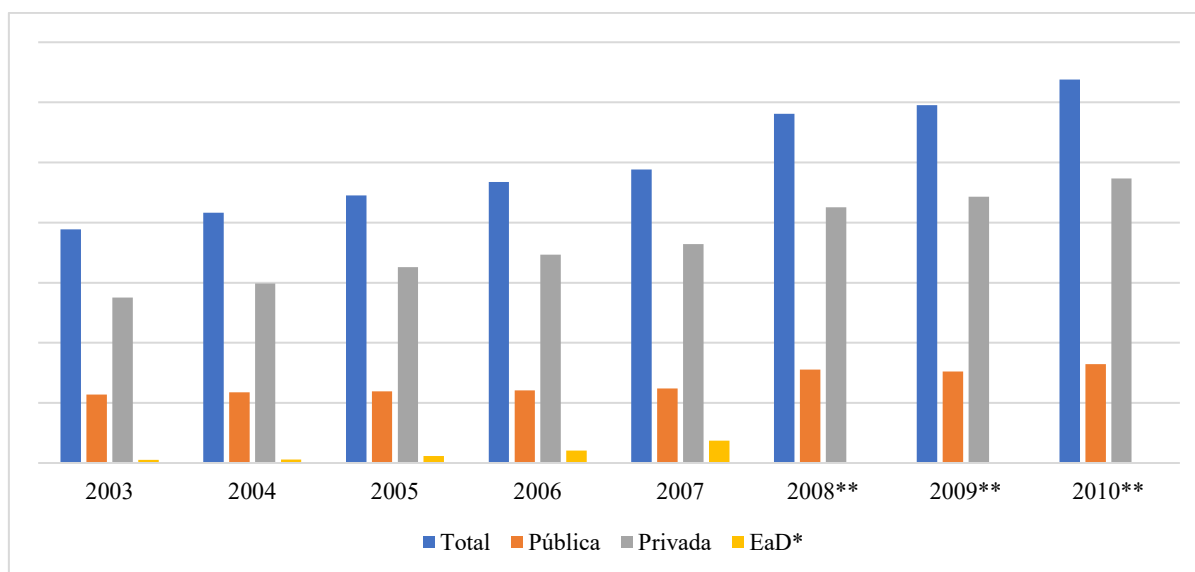
**Fonte:** Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2003 a 2010.

\* No intervalo de 2003 a 2007, as matrículas à distância encontram-se separadamente, sem distinção entre pública/privada, por isso as separei em coluna própria – são matrículas que não se sabe se em instituições públicas ou privadas.

\*\* No intervalo de 2008 a 2010, as matrículas à distância encontram-se separadamente, porém já distintas entre pública/privada, portanto, apenas somei-as ao total e às respectivas categorias.

De 2003 para 2010, observou-se um aumento de 64% no número total de matrículas. Em 2003, as matrículas em instituições públicas equivaliam a 29% do total de matrículas, o que não se altera muito em 2010: 26%.

**Gráfico 2 - Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 2003 a 2010**



**Fonte:** Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2003 a 2010.

\* No intervalo de 2000 a 2003, as matrículas à distância encontram-se separadamente, sem distinção entre pública/privada, por isso as separei em coluna própria – são matrículas que não se sabe se em instituições públicas ou privadas.

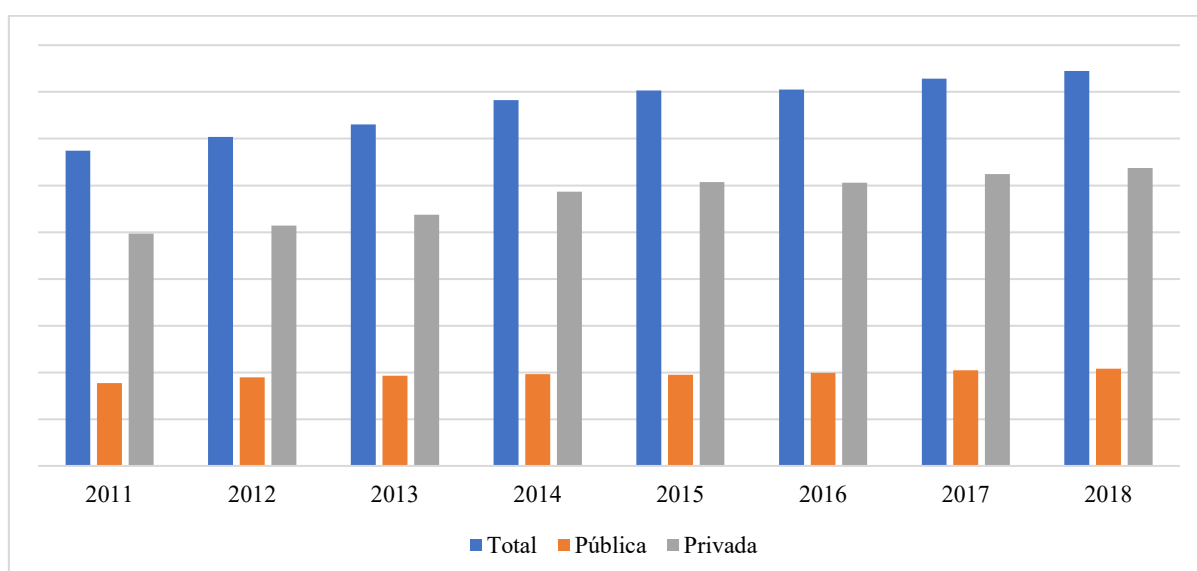
\*\* No intervalo de 2008 a 2010, as matrículas à distância encontram-se separadamente, porém já distintas entre pública/privada, portanto, apenas somei-as ao total e às respectivas categorias.

**Tabela 4 – Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 2011 a 2018**

Ano	Total de matrículas	Pública	Privada
2011	6.739.689	1.773.315	4.966.374
2012	7.037.688	1.897.376	5.140.312
2013	7.305.977	1.932.527	5.373.450
2014	7.828.013	1.961.002	5.867.011
2015	8.027.297	1.952.145	6.075.152
2016	8.048.701	1.990.078	6.058.623
2017	8.286.663	2.045.356	6.241.307
2018	8.450.755	2.077.481	6.373.274

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2011 a 2018.

**Gráfico 3 - Número de matrículas total, pública e privada na Educação Superior, de 2011 a 2018**



Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2011 a 2018.

Segundo a Sinopse Estatística da Educação Superior de 2018<sup>22</sup>, disponibilizada pelo Inep<sup>23</sup>, no Brasil há 2.537 Instituições de Educação Superior (IES), classificadas por Organização Acadêmica como Universidade, Centro Universitário, Faculdade, Instituto Federal (IF) ou Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), e por Categoria Administrativa como Pública (Federal, Estadual ou Municipal) ou Privada (privada beneficente, privada com fins lucrativos e privada sem fins lucrativos não beneficente), conforme exposto na tabela e gráficos a seguir.

<sup>22</sup> Até o presente momento não estão disponíveis os dados estatísticos de 2019. Último acesso: 10 set. 2020.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 2 nov. 19.

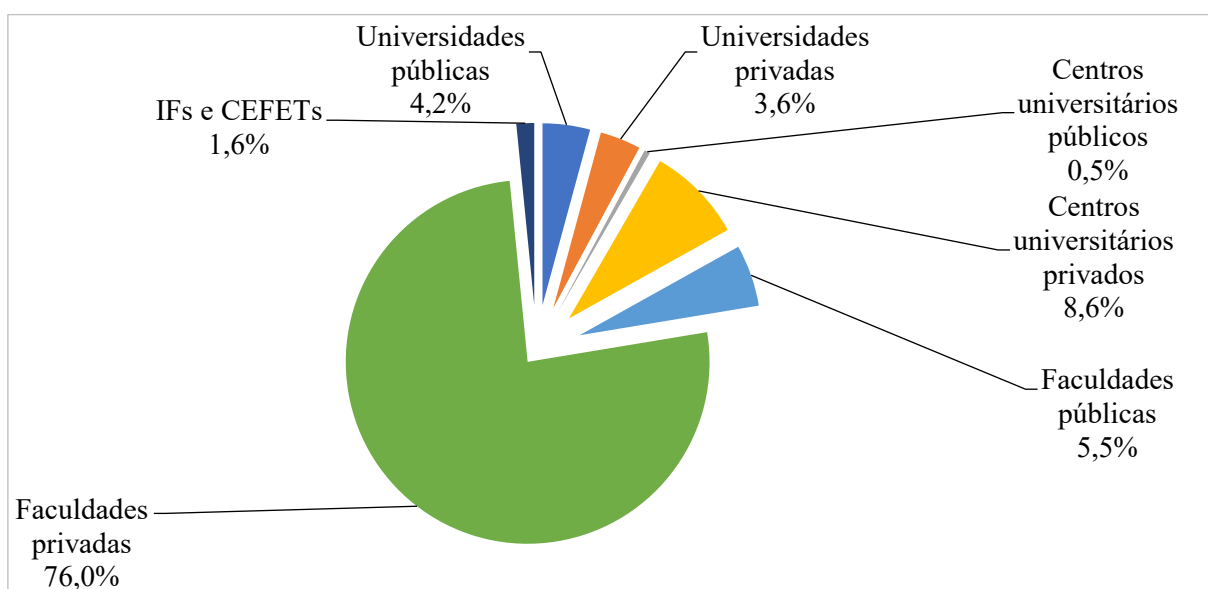
**Tabela 5 – Número de IES no Brasil em 2018, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa**

	Total Geral	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF e CEFET
Brasil	2.537	199	230	2.068	40
Pública	299	107	13	139	40
Federal	110	63	2	5	40
Estadual	128	40	2	86	-
Municipal	61	4	9	48	-
Privada	2.238	92	217	1.929	-

**Fonte:** Elaboração própria, com base na Sinopse Estatística da Educação Superior de 2018.

Em 2018, do total de IES no Brasil, 299 são públicas (11,8%) e as 2.238 restantes são privadas (88,2%). Destaca-se, em relação aos dados apresentados, que a rede privada é composta, em sua maioria, por faculdades (86,1%), enquanto a rede pública é composta em grande parte por universidades (36%) e faculdades (47%). Cabe destaque ainda ao fato de que as faculdades privadas representam 76% do número total de IES, públicas e privadas, conforme o gráfico a seguir:

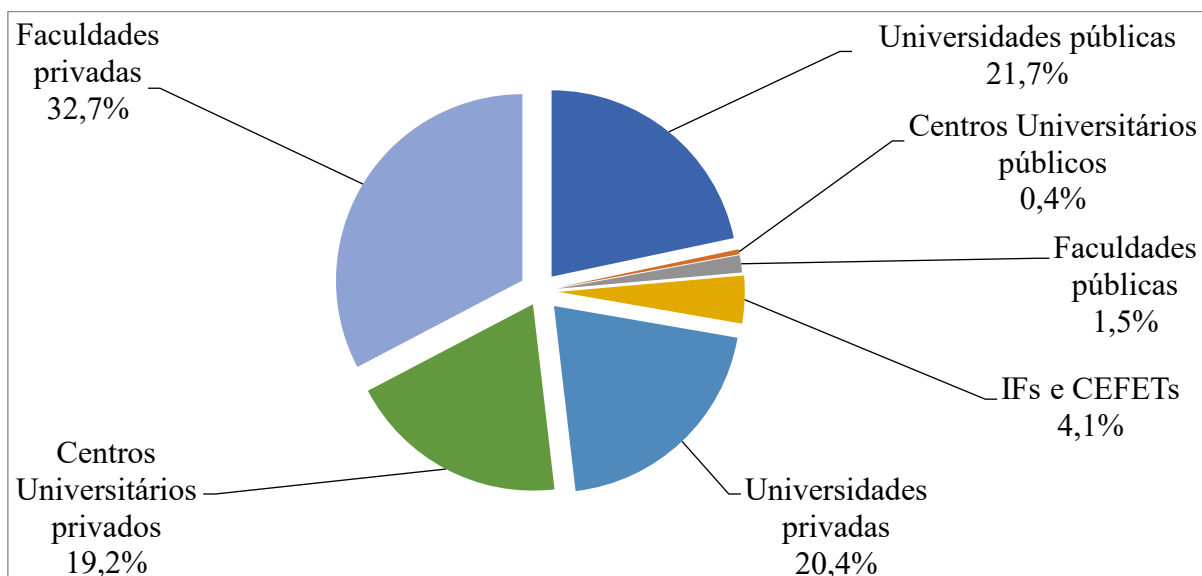
**Gráfico 4 – Porcentagem de IES no Brasil em 2018, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa**



**Fonte:** Elaboração própria, com base na Sinopse Estatística da Educação Superior de 2018.

Em 2018 foram ofertados um total de 37.962 cursos, sendo 15.981 em Universidades, 7.440 em Centros Universitários, 12.972 em faculdades e 1.569 em IFs e CEFETs. Do total de cursos, 10.526 pertencem à rede pública e 27.436 pertencem à rede privada, conforme exposto no gráfico a seguir:

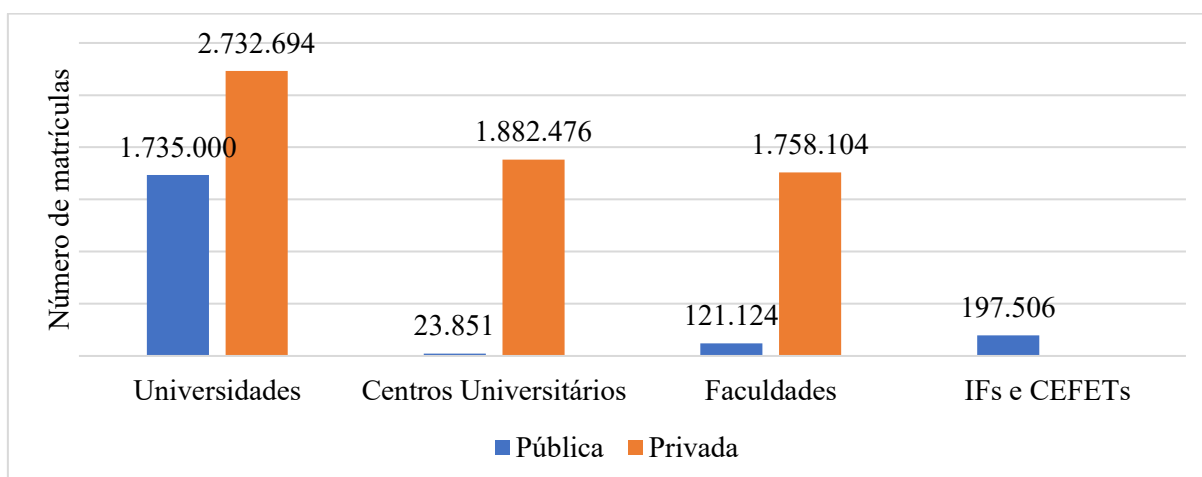
**Gráfico 5 – Porcentagem de cursos de Educação Superior ofertados no Brasil em 2018, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa**



Fonte: Elaboração própria, com base na Sinopse Estatística da Educação Superior de 2018.

Quanto ao número de matrículas, efetivaram-se, no ano de 2018, o total de 8.450.755. Ressalta-se que, muito embora as universidades equivalham a 8% do total de IES no Brasil, concentram 53% do número de matrículas, um total de 4.467.694. Do restante, 1.906.327 foram em Centros Universitários (23%), 1.879.228 em faculdades (22%) e 197.506 em IFs e CEFETs (2%). O gráfico a seguir mostra os dados de matrículas diferenciados entre instituições públicas e privadas:

**Gráfico 6 – Número de matrículas em IES no Brasil em 2018, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa**



Fonte: Elaboração própria, com base na Sinopse Estatística da Educação Superior de 2018.

Segundo Martins (2009), “uma das principais transformações do ensino superior no século XX consistiu no fato de destinarem-se também ao atendimento à massa e não exclusivamente à elite” (p. 6). Afirma Salata (2018) que, ao longo do processo histórico de expansão da educação superior, no Brasil, consolidou-se um sistema que se divide em dois grandes grupos, “o primeiro formado por instituições públicas, de maior prestígio e mais difícil acesso; e um segundo grupo, composto pelas instituições privadas, de menor prestígio e onde o ingresso é menos concorrido” (p. 225). Segundo o autor, “nas últimas décadas o Ensino Superior brasileiro foi marcado por três processos inter-relacionados: sua expansão, políticas direcionadas à sua democratização e, mais uma vez, assim como nos ciclos anteriores, uma crescente participação do setor privado”.

Salata (2018) afirma ainda que “é plausível pensarmos que a redução das desigualdades econômicas entre classes, ocorrida na última década, tenha também contribuído para a redução das desigualdades de acesso ao Ensino Superior” (p. 241). Com a redução das desigualdades econômicas, que se deu também devido às políticas sociais implementadas nos governos Lula, “a relação entre origem social e acesso ao Ensino Superior – não condicional à conclusão do Ensino Médio –, apesar de ser ainda muito marcante, apresentou clara tendência de queda nas últimas décadas” (SALATA, 2018, p. 241). Afirma o autor que

Tal resultado deve ser explicado, principalmente pela forte expansão dos níveis de ensino precedentes (Ensino Fundamental e Ensino Médio), contribuindo para a democratização do público apto a ingressar no Ensino Superior. Como consequência desses movimentos, nos últimos anos verificamos algumas mudanças no perfil dos jovens atendidos pelas Instituições de Ensino Superior, de acordo com sua classe de origem.

A esse respeito cabe aqui destaque, muito embora não seja esse o objeto deste estudo, à Lei nº 12.711, sancionada em agosto de 2012 – Lei de Cotas, que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia, a alunos oriundos integralmente do ensino médio público. O critério da raça acontece por meio da autodeclaração. Juntamente com a Lei de Cotas, expandiu-se e se reforçou a política de assistência estudantil, por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), criado ao final do segundo mandato do governo Lula (2010).

De acordo com Lima (2010), percebe-se, nos governos Lula, esforço para a implantação de ações e programas relacionadas às políticas afirmativas<sup>24</sup> no que tange à educação. Cabe

---

<sup>24</sup> A Lei de Cotas é o se chama de Política Afirmativa. No Brasil, as ações afirmativas integram uma agenda de combate a herança histórica de escravidão, segregação racial e racismo contra a população negra. A partir de dados

destaque à Lei 10.639 (assinada pelo presidente Lula logo no início de seu mandato, alterando a Lei 9.394/1996), que inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, bem como medidas como o ProUni e a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), em 2004. Afirma Lima (2010) que

Na análise da documentação sobre lei e sobre a temática da educação em geral, percebe-se o esforço para implantar ações e programas com ela relacionados, dada a pressão do movimento negro em efetivá-la nas redes de ensino. Acredita-se que sua implementação é, depois das cotas no ensino público, o mote mais importante do movimento negro por ser considerada um marco normativo importante em termos de política de diversidade (p. 84).

Segundo Frigotto (s/d), os argumentos contra as políticas afirmativas se pautam na defesa do livre mercado como melhor forma de organização da sociedade, ou seja, de que grupos e indivíduos estão em igual condição e intervenções estatais são desnecessárias e atrapalham. A tese da democracia racial, porém, não se sustenta ao analisarmos as desigualdades de renda, de acesso à emprego, a serviços sociais básicos e à até à educação superior.

Cabe ressaltar que a Lei de Cotas, assim como as outras políticas sociais, é uma medida paliativa – ela não vai acabar com as desigualdades históricas pois estas são estruturais, mas é uma maneira de garantir o acesso ao ensino superior às parcelas da população a quem esse acesso foi negado por muito tempo. Conforme afirma Ristoff (2013), o acesso à educação superior pela parcela da população até então excluída ainda tem um longo caminho pela frente. Conforme afirma Oliveira (1994), a democratização só será possível à medida que rompermos com a concepção liberal-burguesa de escola, que justifica sua seleção através do “mérito” e se fundamenta em critérios biológicos e psicológicos.

No que diz respeito ao ensino superior no país, afirma Salata (2018) que “a principal barreira de classe continua se dando no acesso em si – incluindo aqui a passagem pelas barreiras precedentes, que tornam o jovem apto ao ingresso” (p. 243). Para o autor,

o peso da origem social sobre as chances de os jovens ingressarem no Ensino Superior (condicional ou não à conclusão do Ensino Médio) ainda é muito marcante. Jovens provenientes de famílias de classes mais altas, com maior acúmulo de capital econômico e, principalmente, cultural, ainda hoje possuem chances muito mais altas

---

estatísticos que demonstram a diferença entre negros nas universidades comparados com o percentual desta população no total de brasileiros, o governo comprova a necessidade de criar uma política para compensar séculos de desigualdades. Uma política de ação afirmativa ocorre após a leitura de um diagnóstico sociocultural e histórico, há a comprovação estatística das desigualdades existentes e da necessidade de reparos. Após o diagnóstico e o planejamento de uma política de ação afirmativa, os gestores governamentais encaminham a legislação, monitoram sua aprovação e implementação.

de atingir aquele nível de ensino do que jovens de classes trabalhadoras (SALATA, 2018, p. 242).

Afirma Salata (2018) que “os efeitos ainda muito relevantes e agudos da origem social para o acesso ao Ensino Superior [...] foram reduzidos nos últimos anos” (p. 242). No entanto, as desigualdades sociais se reproduzem no interior do sistema educacional, e se pode questionar sob quais referenciais de qualidade se promove a possibilidade de acesso às camadas socialmente desfavorecidas:

nas últimas décadas, a significativa expansão do Ensino Superior no Brasil esteve atrelada a uma crescente participação do setor privado, e nos perguntamos se a expansão ocorrida nos últimos anos não teria direcionado os estudantes oriundos das classes inferiores a instituições privadas, que tendem a oferecer ensino de qualidade e reconhecimento inferior ao das públicas (SALATA, 2018, p. 242).

Não obstante, afirmava o autor em 2018 que, no que tange ao acesso à educação superior, muito embora ainda persistam desigualdades, a sociedade brasileira hoje se mostra mais democrática que há 20 anos atrás, o que se reflete também no campo da Educação Superior.

### **2.3. Breve histórico dos instrumentos de acesso à educação superior no Brasil – dos vestibulares e processos seletivos ao Enem como instrumento de acesso**

Conforme já exposto, o acesso à educação superior no Brasil esteve, no momento do surgimento das primeiras faculdades isoladas, voltado às elites econômicas da época. O vestibular surge como um mecanismo de acesso à educação superior já em 1911, com a alcunha de “exame de admissão”. Segundo Sousa (2011a),

Durante suas primeiras décadas de existência, o vestibular traduziu-se por meio de provas escritas que tinham a finalidade de verificar se os candidatos mostravam elementos que comprovassem sua habilitação para ingresso aos cursos de nível superior. A equação consistia na relação entre o número de candidatos inscritos para determinado curso e o número de vagas nele disponíveis, relação que se mostra desproporcional a partir dos anos 1940. Todavia, é na década de 1960 que a situação se agrava consideravelmente, a partir da ‘crise dos excedentes’, que passavam a exercer pressão sobre o sistema de educação superior, à medida que, sendo aprovados no vestibular, solicitavam sua admissão em uma rede que não comportava toda a demanda (SOUSA, 2011a, p. 94).

Na década de 1970, houve iniciativa de se unificar o vestibular, com o estabelecimento de uma data única para sua realização nas instituições de educação superior, públicas ou privadas. É apenas com a promulgação da LDB de 1996 que se flexibilizam os processos seletivos aos cursos superiores. “A partir de então, deixa-se de utilizar a palavra vestibular e se

adota a expressão ‘processo seletivo’ na legislação educacional” (SOUSA, 2011a, p. 94). O vestibular deixa, portanto, de ser o único mecanismo de acesso à educação superior, “visto que as IES passaram a ter autonomia para desenvolver estratégias alternativas de seleção e admissão que melhor atendessem suas especificidades” (SOUSA, 2011a, p. 95).

Cabe ressaltar, conforme Sousa (2011a), que a avaliação passa a fazer parte das agendas das políticas educacionais, ganhando centralidade nas políticas públicas, tanto no Brasil quanto no mundo. É na década de 1990 que o Brasil passa a participar de avaliações internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), que consiste em uma avaliação comparativa a nível internacional, realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a cada três anos, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade educacional. O Brasil participa do Pisa desde a sua primeira edição. A última edição do Pisa contou com a participação de 65 países. Além dos 34 integrantes da OCDE, realizam o exame estudantes de países como China e México. Na América do Sul participaram, além do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai. De acordo com Assis e Amaral (2020) o PISA, “como a maior parte das avaliações estandarizadas, cumpre uma função estratégica na consolidação de políticas educacionais fundadas na lógica meritocrática e concorrencial” (s/p).

A implantação dos exames em larga escala no Brasil, na década de 1990, faz parte do processo de Reforma do Estado brasileiro que, inspirado nos princípios neoliberais, desencadeou o surgimento de políticas regulatórias para monitorar a expansão dos setores privados e ajustar os públicos aos modelos da gestão privada. Para Afonso (2012),

nos anos de 1990, com a centralidade crescente de organizações internacionais, como a OCDE, entrámos numa nova fase de desenvolvimento do Estado-avaliador e, neste novo contexto, dezenas de Estados, independentemente das suas orientações político-ideológicas e, em grande medida, acima delas, participam ou interferem ativamente, de formas diversas, na construção de um sistema de avaliação comparada internacional, cujas consequências, mais imediatas, permitem vincular e legitimar muitos discursos e muitas políticas nacionais para a educação e a formação (p. 475)

De acordo com Cunha (2003), logo no início do primeiro mandato do governo FHC já se intencionava mudanças no padrão de seleção dos candidatos ao ingresso no ensino superior. Ocorreu a implantação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), um exame a priori facultativo que poderia vir a ser obrigatório. De acordo com o autor,

Desde logo, as instituições privadas incorporaram o resultado do ENEM como parte ou como toda a indicação de desempenho para selecionar os candidatos [...]. Com o tempo, e por efeito das pressões do ministério, mesmo as grandes universidades públicas incorporaram o resultado do ENEM para substituir a primeira fase do processo seletivo ou para integrá-la, valendo um certo número relativo de pontos. O

efeito disso foi que a procura pelo ENEM aumentou, desde sua implantação em 1998, o que induziu um efeito na demanda, que acabou por gerar maior aceitação pelas instituições de ensino superior. O ENEM torna-se, assim, um exame de saída do ensino médio, mas, ao mesmo tempo, um exame de entrada no ensino superior (CUNHA, 2003, p. 45).

O Enem foi instituído pela Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998, como um procedimento de avaliação individual dos alunos concluintes do Ensino Médio, devendo avaliar “competências e as habilidades desenvolvidas pelos examinandos ao longo do ensino fundamental e médio, imprescindíveis à **vida acadêmica**, ao **mundo do trabalho** e ao **exercício da cidadania**, tendo como base a matriz de competências especialmente definida para o exame” (Artigo 2º, grifos da autora) e objetivando:

- I – conferir ao cidadão parâmetro para **auto-avaliação**, com vistas à **continuidade de sua formação** e à sua **inserção no mercado de trabalho**;
  - II – criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do ensino médio;
  - III – **fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior**;
  - IV – constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio.
- (Artigo 1º, grifos da autora)

A portaria em questão estabeleceu que a realização do exame, por meio de uma prova de múltipla escolha seguida de redação, seria anual e com aplicação descentralizada “em todas as capitais dos Estados, no Distrito Federal e nas cidades com densidade significativa de matrículas no ensino médio, expandindo-se, sua aplicação, gradualmente” (Artigo 2º, parágrafo único). O Artigo 4º desta mesma portaria estabeleceu que o exame deva ser planejado e operacionalizado sob competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que também seria responsável por “coordenar os trabalhos de normatização, supervisionar as ações de implementação, assim como promover a avaliação contínua do processo, mediante articulação permanente com especialistas em avaliação educacional, com as instituições de ensino superior e com as secretarias estaduais de educação”.

De acordo com a portaria, a participação dos alunos ao exame é voluntária, circunscrita aos egressos e concluintes da última série do Ensino Médio e efetivada mediante o pagamento de uma taxa de inscrição, “destinada ao custeio dos serviços pertinentes à elaboração e aplicação das provas, bem como ao processamento dos seus resultados” (Artigo 5º, § 1º). Estariam isentos os alunos concluintes provenientes de instituições públicas; da rede privada com declaração de carência; da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; e egressos com declaração de carência. Além disso, o § 3º do Artigo 5º dispõe que ao participante do exame será conferido um “Boletim de Resultados, contendo informações referentes ao resultado global

e ao resultado do examinando, permitindo identificar sua posição relativa ao total de participantes”. Já o Artigo 6º dispõe que

O INEP, resguardado o sigilo individual, estruturará um banco de dados e emitirá **relatórios com os resultados do ENEM**, que estarão disponíveis para as instituições de ensino superior, para as secretarias estaduais de educação e para os pesquisadores, visando ao **aprofundamento e à ampliação de análises de interesse da sociedade** (grifos da autora).

Em 2004, a abrangência do exame aumenta, com a determinação da utilização da nota do Enem para a seleção de bolsistas para o Programa Universidade para Todos (Prouni). A partir da Portaria nº 109, de 27 de maio de 2009, o Enem passa por transformações substanciais. Os objetivos do exame se ampliam – sem, no entanto, perder de vista seu caráter original – e passam a ser constituídos pelos seguintes itens:

- I - oferecer uma referência para que cada cidadão possa proceder à sua **auto-avaliação** com vistas às suas escolhas futuras, **tanto em relação ao mundo do trabalho quanto em relação à continuidade de estudos;**
- II - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos **processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho;**
- III - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como **modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes, pós-médios e à Educação Superior;**
- IV - possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais;
- V - promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do ensino médio nos termos do artigo 38, §§ 1º e 2º - da Lei no- 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);
- VI - **promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de ensino médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;**
- VII - promover avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas Instituições de Educação Superior; (Art. 2º, grifos da autora).

O Art. 13 desta portaria estabelece que a prova passe a ser dividida em 4 áreas do conhecimento, a saber: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias e redação; Matemática e suas Tecnologias; Ciências humanas e suas tecnologias; Ciências da Natureza e suas Tecnologias, cujas questões de múltipla escolha se baseiam em matriz de referência disposta pela própria portaria, composta por eixos cognitivos comuns a todas as áreas e objetos de conhecimento específicos de cada área. A abrangência da aplicação do exame também se altera, aumentando-se exponencialmente o número de municípios participantes.

De acordo com a portaria, “o Inep não utiliza os resultados do Enem para fins de seleção, classificação ou premiação” (Art. 20). Porém, a partir de 2009 o Enem assume justamente esse papel: o de seleção e classificação de alunos para o acesso à Educação Superior, e passa a ser esse o seu papel principal. Foi criado o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), instituído e regulamentado pela Portaria normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010, para a seleção de

candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas até então pelas instituições públicas que houvessem aderido. Essa seleção seria realizada com base nos resultados obtidos pelos estudantes no Enem, a partir da edição do ano anterior.

De acordo com a portaria que institui o exame sua realização seria anual, em caráter censitário, diferentemente da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, que tem caráter amostral, com periodicidade bianual. De acordo com Sousa (2011b), o Saeb “traz elementos que podem integrar uma avaliação do ensino médio” (p. 100), pois, além da aplicação das provas, “são coletadas informações de contexto de redes, escolas e alunos que possibilitam uma análise do desempenho escolar à luz de fatores a ele associados” (p. 100), o que não se pode afirmar em relação ao Enem. A autora afirma “ser oportuno o questionamento de sua intencionalidade e de sua contribuição para a melhoria do ensino médio” (SOUSA, 2011b, p. 100). A autora ainda alega que o Enem não pode ser considerado um exame que avalia esta etapa, muito embora se acredite ser esse um dos seus propósitos. Ainda segundo Sousa (2011b), por ser voluntária a participação, não se tem controle da adesão dos alunos ao exame e os seus resultados “não podem ser tomados para se afirmar sobre a qualidade (ou falta dela) no ensino médio” (p. 102). Além disso, alerta para a atribuição da responsabilidade ao aluno, individualmente, “pelas eventuais competências ou incompetências que o exame vier a demonstrar” (p. 102). Afirma a autora que

Trata-se, portanto, de uma medida de resultado final, interpretada em uma perspectiva individualizada, desconsiderando as condições do sistema de ensino que, sem dúvida, induzem a produção de “competências” ou “incompetências” nos alunos, além dos fatores econômicos e sociais que condicionam tal ou qual trajetória escolar e social. Serve, portanto, para avaliar a histórica seletividade e exclusão na educação básica, uma vez que não tem em vista propiciar oportunidades para mudar a eventual “incompetência” do examinado (SOUSA, 2011b)

Dessa maneira, cabe o questionamento a respeito do papel do Enem enquanto avaliação sistêmica e a respeito da maneira como ele vem sendo conduzido. Como um exame, que atualmente se propõe a ser o “passaporte do jovem para a universidade”<sup>25</sup>, pode se articular com um sistema de avaliação sistêmica, tendo em vista objetivos tão díspares? O Enem é um instrumento que de fato avalia o ensino médio? É um instrumento que promove a democratização do acesso à educação superior?

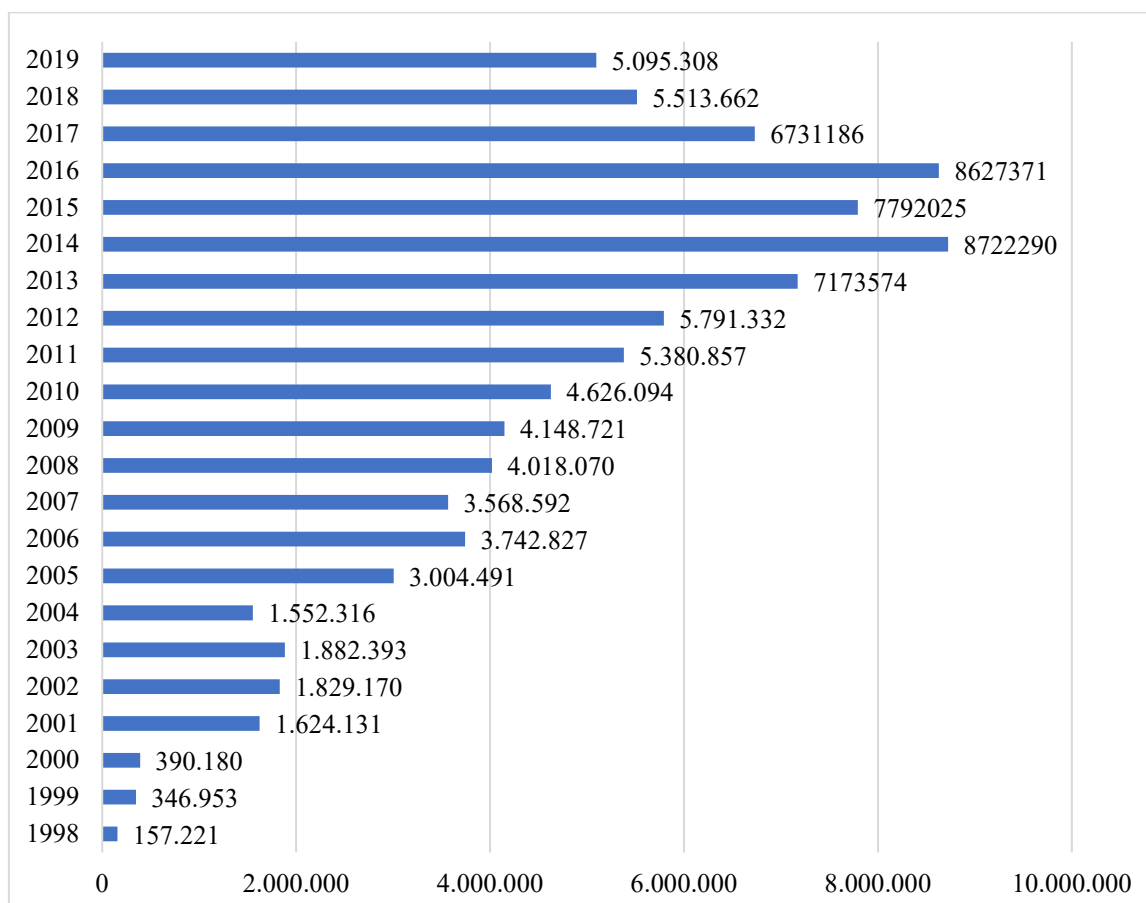
De acordo com Travitzki (2013), o Enem foi aos poucos se articulando a outras políticas, tais como o ProUni e o Fies, recentemente se tornando “uma espécie de vestibular nacional” (p.

---

<sup>25</sup> Fernando Haddad em entrevista à Rádio Jovem Pan, para o programa Pânico na Rádio, em 26/04/16. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7BnUBh1xbRM>. Acesso em: 25 out. 2016.

183), sendo adotado pela quase totalidade de instituições federais com um sistema próprio para este fim, o SiSU. Observemos o gráfico a seguir, que mostra o número de inscritos no Enem, de 1998 a 2019:

**Gráfico 7 – Número de inscritos no Enem, de 1998 a 2019**



**Fonte:** Elaboração própria, com base nas Sinopses do Enem de 2009-2019, divulgadas pelo Inep. Os dados dos anos restantes, por não estarem disponíveis em sinopses, foram retirados de reportagens do próprio Inep.

Em 1998, data de criação do exame, o número de inscritos era de 157.221 estudantes. Desde então, os números apresentam constante crescimento até chegar ao seu pico em 2014, com 8.722.290 inscritos. Podemos observar, a partir de 2004, ano de sua vinculação ao Prouni, um exponencial e consistente aumento no número de estudantes inscritos para a realização do exame até 2014, oscilando em 2015 e 2016, quando começa a cair até 2019, com 5.095.308 candidatos, uma queda de 41,58% em relação a 2014, e também em relação à série histórica, sendo o menor número de inscritos desde 2010<sup>26</sup>. Cabe ressaltar que, a partir de 2017, o Enem

<sup>26</sup> Embora não seja esse o objeto desta pesquisa, cabe o questionamento sobre os porquês dessa queda brusca no número de inscritos no exame, o que leva os estudantes a não se inscreverem no Enem? Talvez os efeitos do contingenciamento de recursos para a educação? A piora das condições objetivas dos estudantes e famílias, que

deixou de certificar para o Ensino Médio, certificação esta que passou a ser realizada pelo Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), o que certamente pode ser um fator para a queda do número de inscritos.

Não obstante, segundo Travitzki (2013), uma das hipóteses do sucesso do Enem e sua aceitabilidade pela sociedade está nas transformações pelas quais passou, “bem planejadas e articuladas a outras políticas, de forma que o exame tenha encontrado um lugar bem definido dentro do sistema educacional” (p. 184). Segundo informações encontradas no site do ProUni<sup>27</sup>, para que o candidato possa concorrer à bolsa é necessário que tenha realizado o Enem e obtido média das notas nas provas igual ou superior a 450 pontos, bem como nota superior a zero na redação; além disso, o candidato deve ter renda familiar de até um salário mínimo e meio.

Travitzki (2013) defende a ideia de dois modelos distintos de Enem, um de sua criação a 2008 e o outro de 2009 em diante. Segundo o autor, o Enem “se distanciou um pouco da proposta inicial de ser um exame alternativo aos vestibulares tradicionais, voltado à preparação para o exercício da cidadania, e se aproximou mais deles” (p. 187).

Em suma, nos parece que o novo ENEM ocupa um estágio intermediário entre o modelo antigo e os vestibulares tradicionais, pois embora esteja ainda focado no raciocínio geral, agora ele requer algum domínio básico de conhecimentos específicos. Tal característica estaria de acordo com a principal função que o exame vem exercendo na sociedade brasileira, a saber, a seleção para o ensino superior (TRAVITZKI, 2013, p. 187).

Segundo Travitzki (2013), “há também objetivos menos explícitos mas ainda intencionais, como a influência no currículo do Ensino Médio” (p. 198), bem como o grande interesse na divulgação dos rankings das escolas, fazendo do exame uma espécie de indicador de qualidade resumida em uma nota e até mesmo “um indicador de qualidade das faculdades [...], no sentido de que mostra as faculdades mais escolhidas pelos alunos mais preparados” (p. 198).

Cabe a crítica atenta ao uso do mesmo exame para finalidades tão distintas. Podemos considerar, hoje, que o principal objetivo do Enem é o de promover o acesso à Educação Superior. Travitzki (2013) ressalta que

Apostar todas as fichas na redução de custos e simplificação da passagem do ensino médio para o superior pode ter graves consequências à qualidade desse processo e também do que acontece na educação como um todo, visto a influência que os vestibulares costumam ter nos sistemas educacionais. [...] As escolas podem, por exemplo, focalizar a maior parte de seus esforços em realizar simulados do ENEM

---

acabam não vislumbrando a possibilidade de adentrar um curso na educação superior? Essas são apenas hipóteses – destaca-se a necessidade de outros estudos a esse respeito.

<sup>27</sup> <http://siteprouni.mec.gov.br/>

desde a mais tenra idade, tornando-se mais preocupadas em imitar os procedimentos desse exame do que em aprimorar-se para proporcionar a formação de bons cidadãos, bons profissionais ou pessoas plenamente desenvolvidas (p. 203 e 204).

Outro aspecto controverso do exame que cabe discussão é a respeito de sua dimensão; a disputa, ao se tornar nacional, privilegia os estados “mais bem preparados”, cujos alunos vão ocupar vagas em outros estados também. Nesse sentido, parece que os estudantes cujas notas não atingem as médias exigidas, acabam perdendo ainda mais espaço e oportunidades, pois, mesmo que disputem vagas em outros estados, acabam por não poder ocupá-las, devido a condições financeiras objetivas. Afirmam Paula e Novaes (2015):

A tese da democratização do acesso e da mobilidade acadêmica subjacente ao discurso governamental sobre o ENEM não se sustenta per si. A mobilidade acadêmica precisa ter como suporte uma política de assistência estudantil que garanta moradia estudantil, residência universitária, bolsas acadêmicas em suas diversas modalidades, bibliotecas atualizadas, a fim de garantir a permanência dos alunos oriundos do interior do mesmo Estado ou de outros Estados brasileiros. O acesso mediante processo seletivo tem caráter excludente pois, regra geral, são aprovados os alunos que tiveram mais tempo para estudar, melhor direcionamento na preparação e frequentaram as melhores escolas (p. 17)

Ainda de acordo com estes autores, embora o pressuposto seja o da democratização do acesso, programas como o Prouni se configuram, na prática, como ações governamentais de repasse indireto de recursos à iniciativa privada, por meio de isenções e renúncias fiscais, pouco colaborando efetivamente para democratizar de fato o acesso e a permanência dos estudantes nos cursos de educação superior. Esse quadro compõe um cenário da reformulação de políticas educacionais em países periféricos, orientada por organismos internacionais.

Consoante, afirma Sousa (2011a) que “o perfil socioeconômico dos estudantes tem influenciado, considerável e historicamente, seu acesso à educação superior” (p. 89). Para o autor, o acesso a instituições de educação superior sempre foi reservado a alunos da elite, com poucos e breves momentos de expansão e democratização desse acesso. “Com efeito, o fato de o Brasil possuir uma das piores distribuições de renda e, conseqüentemente, desigualdades sociais bastante expressivas, faz com que o acesso à educação superior seja fortemente condicionado por fatores socioeconômicos” (SOUSA, 2011a, p. 93).

Sousa (2011a), porém, alerta para o fato de que “a possível contribuição do Enem para a democratização do acesso à educação superior precisa focalizar o prisma da seletividade social” (p. 103). Isso significa compreendermos que o perfil socioeconômico dos estudantes determina seu percurso escolar e este, por sua vez, tem mais peso na possibilidade de acesso à educação superior de um determinado estudante que o Enem propriamente dito.

## **CAPÍTULO 3 – O PROUNI COMO POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR**

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise e alguns questionamentos a respeito do Prouni, buscando elucidar suas contradições e compreender se ele é capaz, tendo em vista o contexto de sua criação e o cenário neoliberal no Brasil, de ser um instrumento de democratização da educação superior. Para efeitos de organização, este capítulo se divide em 3 seções: primeiramente, apresenta-se a referida política em termos de legislação; em seguida, faz-se uma exposição da literatura selecionada, expondo os posicionamentos dos autores, buscando um diálogo entre eles; finalmente, expõe-se dados e estatísticas relativos ao programa, analisados à luz do quadro teórico e da revisão de literatura supracitada.

### **3.3. O Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o cenário de luta de forças**

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi instituído por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da medida provisória nº 2013, em 10 de setembro de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. A lei determina que o programa, sob gestão do Ministério da Educação, conceda bolsas de estudo integrais e parciais (50% ou 25%) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, brasileiros e não portadores de diploma de curso superior, em instituições privadas de ensino superior.

Para ser contemplado com bolsa integral, o estudante deve ter renda familiar mensal de até 1½ salário mínimo. Já para as bolsas parciais, a renda familiar não pode ultrapassar 3 salários mínimos. As bolsas se destinam a estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em rede pública ou como bolsista integral na rede privada, a estudantes portadores de deficiência e a professores da rede pública de ensino, para cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, independentemente da renda.

O programa reserva bolsas a pessoas com deficiência e aos autodeclarados pretos, pardos ou índios, que se enquadrem nos critérios de seleção do programa, conferindo o caráter de Política Afirmativa. O percentual de bolsas definido equivale ao percentual de cidadãos pretos, pardos e índios por estado, segundo o censo do IBGE.

A seleção, por sua vez, se dá inicialmente pelos resultados e perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, e na etapa final pelos critérios da própria instituição. É possibilitado ao bolsista parcial do programa financiar pelo FIES as parcelas das mensalidades não contempladas pela bolsa, desde que a instituição tenha aderido também ao

FIES. A instituição que aderir ao PROUNI, segundo estabelecido pelo artigo 14 da referida Lei, “terá prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES”.

Segundo o artigo 8º da Lei, a instituição que aderir ao programa, mediante termo de adesão, fica isenta, no período de vigência da adesão, dos seguintes impostos e contribuições:

- I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;
- II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei no 7.689, de 15 de dezembro de 1988;
- III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar no 70, de 30 de dezembro de 1991; e
- IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar no 7, de 7 de setembro de 1970.

Catani, Hey e Gilioli (2006) evidenciam, por meio da análise da trajetória da implementação do Prouni, as modificações sofridas pelo programa desde o Projeto de Lei<sup>28</sup>, encaminhado ao Congresso Nacional em 2004, até a sanção da lei em 2005. Para os autores, “o parco teor cidadão do Prouni, manifesto quando do lançamento da proposta, foi ainda mais tolhido, pois os benefícios e sua amplitude se reduziram” (p. 126). Afirmam os autores que

Quando o PL chegou ao Congresso, as mantenedoras propuseram modificações no Prouni, sendo representadas principalmente pela Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes) e pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp). (p. 129)

No total, segundo Catani, Hey e Gilioli (2006), “o PL recebeu 292 propostas de emenda, a maioria beneficiando as mantenedoras” (p. 130). Ressalta-se nesse sentido a relevância de desvelar o processo pelo qual passou o Projeto de Lei até que fosse aprovado, pois evidencia-se o embate de forças que permeia o Prouni. Observe-se o quadro a seguir:

---

<sup>28</sup> Toda a legislação referente ao Prouni se encontra disponível no Portal do Prouni. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/legislacao>. Acesso em: 25 set. 2020.

**Quadro 3 – Principais modificações no Projeto de Lei do Prouni**

	<b>PROJETO DE LEI Nº 3.582, DE 18 DE MAIO DE 2004</b>	<b>LEI Nº 11.096, DE 13 DE JANEIRO DE 2005</b>
<b>Tipos de bolsas</b>	Integrais	Integrais e parciais (50% e 25%)
<b>Condições para concessão das bolsas</b>	Brasileiros não portadores de diploma de curso superior; renda familiar de até <b>um salário mínimo</b> per capita	Brasileiros não portadores de diploma de curso superior; renda familiar mensal per capita de até <b>1½ salário-mínimo</b> para bolsas integrais e de até <b>3 salários-mínimos</b> para bolsas parciais
<b>Destinação das bolsas</b>	Aluno que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; professor da rede pública de educação básica.	Estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; estudante portador de deficiência; professor da rede pública de ensino, independentemente da renda; atendidas as condições socioeconômicas estabelecidas, <b>trabalhadores da própria instituição e dependentes destes que forem bolsistas em decorrência de convenção coletiva</b> ou acordo trabalhista, até o limite de 10% das bolsas
<b>Seleção</b>	<b>Resultados e perfis socioeconômicos do ENEM</b> , ficando dispensado do processo seletivo específico das instituições privadas de ensino superior o aluno que ingressar na instituição por intermédio do PROUNI.	<b>Resultados e pelo perfil socioeconômico ENEM</b> ou outros <b>critérios</b> a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, <b>seleção pela instituição</b> segundo seus próprios critérios.
<b>Condição para adesão das instituições</b>	Proporção da oferta de, no mínimo, <b>uma bolsa para cada nove alunos</b> regularmente matriculados;	Proporção de no mínimo, <b>1 bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes</b> regularmente pagantes; alternativamente, oferecer <b>1 bolsa integral para cada 22 estudantes</b> regularmente pagantes, desde que ofereça, <b>adicionalmente, quantidade de bolsas parciais na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% da receita anual</b> dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni.
<b>Avaliação das instituições</b>	O termo de adesão não poderá ser <b>firmado com instituição que tiver desempenho considerado insuficiente</b> pelo SINAES; o MEC poderá, em caráter excepcional e mediante ato fundamentado, firmar o termo de adesão com instituição cujo processo de avaliação não tenha sido concluído.	O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o <b>curso</b> considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo os critérios de

	O Ministério da Educação desvinculará a instituição do PROUNI quando o SINAES considerar o desempenho da referida <b>instituição</b> insuficiente, por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos	desempenho do SINAES, por 3 avaliações consecutivas <sup>29</sup>
<b>Isenção (não mudou)</b>	I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; IV - Contribuição para o Programa de Integração Social;	I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; IV - Contribuição para o Programa de Integração Social;
<b>Penalidades</b>	I - <b>Multa</b> , de no máximo 1% do faturamento anual do exercício anterior à data da infração cometida pela instituição, aplicada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida pela instituição infratora e sua condição econômica; II - <b>acréscimo no número de bolsas</b> a serem oferecidas gratuitamente, que será determinado sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido; III - <b>desvinculação do PROUNI</b> , determinada em caso de reincidência, na hipótese de falta grave, sem prejuízo para os alunos beneficiados e sem ônus para o Poder Público	I - <b>Restabelecimento do número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente</b> , que será determinado sempre que a instituição descumprir o percentual estabelecido, com acréscimo de 1/5 (um quinto); II - <b>desvinculação do Prouni</b> , determinada em caso de reincidência, na hipótese de falta grave, conforme dispuser o regulamento, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.
<b>Entidade beneficente de assistência social</b>	A instituição de ensino superior somente poderá ser considerada <b>entidade beneficente de assistência social</b> se oferecer, no mínimo, <b>uma bolsa integral para cada quatro</b> alunos	A instituição de ensino superior somente poderá ser considerada <b>entidade beneficente de assistência social</b> se oferecer, no mínimo, <b>1 bolsa integral para cada 9</b> estudantes pagantes
<b>FIES</b>	Fica <b>vedado o credenciamento de instituições</b> de ensino superior no FIES que não oferecerem, no mínimo, <b>uma bolsa de estudo integral para cada nove alunos</b> , nas novas turmas de cada curso e de cada turno	Terão <b>prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no FIES as instituições de direito privado que aderirem ao Prouni</b> na forma do Art. 5º desta Lei ou adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o Art. 11 desta Lei.

Fonte: Elaboração própria, com base no Projeto de Lei e na Lei.

Souza e Menezes (2014) realizam análise semelhante, buscando “identificar quais atores ganharam o quê, quando e como, a partir do processo político desenvolvido durante a formulação do programa” (p. 609). Para os autores, os atores sociais representantes do setor

<sup>29</sup> Em 2007, esse inciso foi alterado Lei nº 11.509, de 2007 e passou a ser 2 avaliações consecutivas, ao invés de 3.

privado obtiveram êxito ao influenciar as decisões relativas ao programa em prol das expectativas do mercado. Afirmam que

Uma política pública não nasce espontaneamente, como num passe de mágica, apenas em decorrência da ideia concebida por um gestor público. Elas são formuladas em meio a um complexo jogo político, no qual diversos atores buscam influenciar a decisão governamental em favor dos seus interesses (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 610)

Ainda de acordo com os autores,

De um modo geral, os atores sociais buscam influenciar o processo de formulação da política pública por meio de lobby junto aos atores governamentais. No Brasil, porém, dado que essa prática não é regulamentada, os grupos de interesse trabalham ocultamente nos bastidores da política, de modo a influenciar as decisões de acordo com seus interesses. (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 610)

De acordo com Souza e Menezes (2014), os embates a respeito da educação superior como bem público ou privado datam desde a década de 1990. Conforme os autores, a criação do Prouni se deu em um contexto de tensões a respeito do papel do Estado nas políticas de educação superior – entre os defensores da educação superior como bem público e os defensores da educação como um bem privado, em consonância com as determinações de documentos de organismos multilaterais, tal como o Banco Mundial; havia ainda aqueles que defendiam que a educação poderia ser financiada tanto pelo Estado quanto pela iniciativa privada.

Para os autores, “a expectativa era que, com a eleição do primeiro governo considerado de esquerda da história do país, essa política fosse influenciada pelas teses em favor do caráter público do ensino universitário” (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 615). No entanto, a concepção se deu a partir da tese de que o Estado, para financiar a formação superior de sua população, pode alocar recursos tanto a instituições públicas quanto a instituições privadas. Afirmam Souza e Menezes (2014) que “a lógica de funcionamento do programa explica essa opção, pois o governo federal deixa de arrecadar receitas tributárias em troca de vagas para estudantes de baixa renda na rede privada de educação superior” (p. 615).

Souza e Menezes (2014) apontam ainda que, muito embora o programa possua o mérito de contribuir para a ampliação do acesso à educação superior no Brasil, em especial à população de renda familiar menor, “os atores privatistas foram os grandes ganhadores” (p. 627), considerando-se que foram exitosos ao influenciar um programa favorável à atuação das instituições privadas de ensino superior. Isso se reflete, de imediato, na principal mudança ocorrida no projeto inicial: inicialmente a proposta era a distribuição de bolsas gratuitas em troca de benefícios fiscais. Em vez disso,

[...] lograram êxito em modificar todas as regras da política que lhes trariam benefício, reduzindo a quantidade de bolsas, os controles institucionais das exigências de investimentos, sem, contudo, reduzir em nada os benefícios tributários. Nota-se que a única regra importante do programa que não foi alterada foi aquela relativa às isenções fiscais, pois manteve-se a supressão das alíquotas do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.

### 3.4. O papel do Prouni na expansão da educação superior privada

Para Catani, Hey e Gilioli (2006), o Prouni “representa a retomada de uma tradição de políticas de renúncia fiscal que mais beneficiam o setor privado do que induzem políticas públicas democratizantes” (p. 128). Os autores expõem que a política de incentivos e isenções fiscais datam desde o fim dos anos 1960, quando o governo militar faz uso dessa estratégia para apoiar a atuação privada no projeto de desenvolvimento nacional, o que causou, em grande medida, o crescimento das IES privadas.

Afirmam Catani, Hey e Gilioli (2006) que

o Prouni traz uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente (p. 136).

Para os autores, o governo poderia investir no setor público pois este é capaz de democratizar a educação superior. No entanto, para efeito de cumprimento das metas do PNE, “o MEC optou por conceder benefícios e não promover direitos” (p. 137), orientando-se assim pela concepção de assistência social sem, no entanto, considerar a questão da permanência do estudante, principalmente daqueles com renda inferior.

Costa e Ferreira (2017) realizam análise a respeito da expansão da educação superior, via indicadores de acesso e permanência, em especial do Prouni. As autoras observam que os recursos aplicados por estudante, na educação superior pública, são muito superiores aos aplicados por estudante, pelo Prouni. O custo por aluno, neste estudo, foi o resultado obtido entre o montante das isenções fiscais e o número de bolsas ofertadas. Ressaltam que uma das razões é a existência das bolsas parciais, em que se demanda do aluno sua co-participação para arcar com sua permanência. Afirmam as autoras que

o valor do custo-aluno PROUNI investido pelo Poder Público, nas IES privadas, tem sido inferior ao investido nas IFES, decorrente de alguns fatores que devem ser considerados: a) não se inclui, ou há poucos bolsistas nos Cursos mais caros; b) desconsideram-se os bolsistas parciais, ao usá-los no cálculo como integrais; c) oferta-se uma formação com baixo envolvimento em pesquisa, sem oportunidades de exercício de monitoria, extensão, Iniciação Científica; d) ocorre baixo investimento em Pós-Graduação stricto sensu. Portanto, tal montante de atividades/possibilidades complementa e qualifica a formação do acadêmico, quando inserido nas IFES, as

quais consequentemente custam mais caro aos cofres públicos, o que não é nenhum demérito, mas sim característica peculiar a uma educação de qualidade, que onera em nome do fortalecimento da tríade ensino/pesquisa/extensão (COSTA; FERREIRA, 2017, p. 152)

Para Catani, Hey e Gilioli (2006), o programa “promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas do Estado” (p. 127), ações que se enquadram nas demandas neoliberais.

Um bom exemplo das vantagens garantidas ao setor privado é um estudo de caso de Haas e Pardo (2017), em que as autoras analisam os efeitos da isenção fiscal alcançada por uma instituição de ensino superior privada com fins lucrativos, no estado de São Paulo, após adesão ao Prouni. As autoras apresentam o comparativo entre o valor da isenção fiscal alcançada, no decorrer de 2008 a 2010, com o valor gasto com as bolsas ofertadas. Constatam ainda que neste período, a instituição, com as isenções, “deixou de recolher aos cofres públicos o montante de R\$ 1.214.323,00” (HAAS; PARDO, 2017, p. 736). Já o valor investido em bolsas, no mesmo período, foi de R\$ 286.462,00.

Este dado evidenciou que o não pagamento de impostos superou o investimento da IES em bolsas do PROUNI, e, portanto, representou um ganho de R\$ 927.862,00, que, em termos percentuais representa 424% do valor efetivamente recuperado sobre as bolsas de estudos direcionadas ao programa (HAAS; PARDO, 2017, p. 736).

Segundo as autoras, a pesquisa demonstra que o ganho fiscal alcançado pela instituição, após sua adesão ao Prouni, contribuiu, em termos financeiros, para sua estabilização. “Pode-se, pois, inferir que o aumento da receita e do lucro pela desobrigação do recolhimento de impostos federais contribui para manutenção e uma possível expansão da instituição” (HAAS; PARDO, 2017, p. 737). As autoras afirmam ainda que o Prouni, dessa forma, se consolida como um programa que promove a transferência de recursos públicos à iniciativa privada, na forma de isenções fiscais, promovendo ganhos financeiros a esse setor e, consequentemente, contribuindo para sua expansão (p. 737).

Para Pinto (2016), a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada não é uma ideia nova. A isenção fiscal, para o autor, é uma das maneiras de repasse de dinheiro público para instituições privadas. O PROUNI, segundo o autor, se configura na realidade “como um programa de compra de vagas pelo governo federal na rede privada lucrativa e, nesse sentido, também viola o Art. 213 da CF, que só permite a destinação de recursos públicos para instituições privadas não lucrativas” (p. 145). Pinto afirma que o programa foi criado com o discurso de democratizar o acesso, porém

[...] visava basicamente atender à demanda do setor privado diante da ociosidade de vagas do setor [...]. É importante ter claro que, para o setor privado, trata-se de um ótimo negócio, uma vez que, dada a ociosidade em boa parte dos cursos, os alunos bolsistas implicam em custo praticamente nulo para as instituições e agora essas vagas ociosas passam a ser remuneradas (PINTO, 2016, p. 145).

Carvalho (2006) busca compreender a articulação entre o Prouni, a política fiscal e o financiamento por meio da renúncia tributária. Para a autora,

a política de incentivos e isenções fiscais para apoiar a atuação privada remonta ao final dos anos de 1960, quando o governo militar valeu-se desses instrumentos para impulsionar o projeto de desenvolvimento nacional, beneficiando ampla gama de setores em diferentes áreas. Em relação ao ensino superior, o mecanismo de renúncia fiscal tornou-se fator central no financiamento do segmento privado. A Lei n. 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, em concordância com a CF/67, determinava a não-incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Em outras palavras, as organizações privadas de ensino superior gozaram do privilégio, desde a sua criação, de imunidade fiscal, não recolhendo aos cofres públicos a receita tributária devida (CARVALHO, 2006, p. 982).

Segundo a autora, a renúncia fiscal traz impactos ao processo de expansão da rede privada a partir dos anos 1970. A imunidade de determinados impostos possibilitou às instituições a aquisição de novos imóveis para alojar cursos e alunos, a criação de novos cursos, o aumento das matrículas, ampliação da contratação de pessoal docente e administrativo e ampliação da prestação de serviço em geral, bem como “o financiamento bancário, o auxílio externo e a obtenção de recursos de agências de fomento” (CARVALHO, 2006, p. 984).

Na década de 1990, com LDB/96, as instituições passam a ser classificadas em privadas lucrativas e privadas sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas). Segundo Carvalho (2006), essa medida sofreu críticas às associações que defendem os interesses privados, pois

A mudança legislativa permitiu ampliar a arrecadação da União e dos municípios, mas reduziu, de forma significativa, a rentabilidade de grande parte dos estabelecimentos privados de ensino superior, que deixaram de se beneficiar diretamente de recursos públicos e indiretamente da renúncia fiscal (CARVALHO, 2006, p. 984).

De acordo com a autora, o Prouni surge com discurso de justiça social em meio ao quadro de incertezas do setor privado e considera que as alterações no texto legal do programa “conduziram à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares” (p. 986). Para a autora, fica claro o jogo político em torno do programa, em que se tornou necessário atender a interesses privados, muito embora suas demandas não tenham sido plenamente atendidas. Ressalta ainda que a redução de financiamentos indiretos, via renúncia fiscal, possibilitaria um quantitativo maior de recursos garantidos ao ensino público. No entanto, cabe o questionamento se esses recursos, se

arrecadados em forma de impostos, seriam necessariamente alocados à expansão da rede pública superior ou usados para outros fins.

Carvalho (2006) questiona também a efetividade do programa enquanto política de democratização do acesso à educação superior, tendo em vista que as camadas de menor renda necessitam não apenas da gratuidade integral, mas também de condições objetivas de acesso, o que envolve transporte, alimentação e moradia, ou seja, assistência estudantil de modo geral.

A Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, autoriza a concessão de bolsas-permanência aos estudantes beneficiários de bolsas integrais do Prouni, no valor de até R\$300,00. Para Carvalho (2006), a iniciativa das bolsas-permanência é válida, porém insuficiente em termos monetários e de abrangência.

Segundo Chaves e Amaral (2016), os governos de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff

aprofundaram a privatização dos serviços públicos por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP), transferindo a responsabilidade do Estado para o setor privado. Por outro lado, adotaram medidas compensatórias para atender a população que se encontrava em "situação de risco". Assim, as políticas sociais transformam-se em sinônimo de política social focalizada, direcionadas aos mais pobres, pela via da adoção de programas de complementação de renda, como o Programa Bolsa Família (p. 52-53)

Ainda segundo estes autores, para evitar que se aprofundasse a crise financeira global de 2008, os governos recorreram aos grandes bancos e às multinacionais para empréstimos. Em contrapartida, os países capitalistas passaram a especular a necessidade da implementação de políticas de ajuste fiscal que se baseassem em cortes de direitos sociais. Dessa forma, passa-se a defender a privatização como medida de redução de gastos estatais e equilíbrio fiscal. Torna-se oportuno que a educação superior se torne comercializável. Afirmam Chaves e Amaral (2016) que, “como parte desse processo, as instituições educacionais privadas vêm sendo estimuladas pelos governos a se expandirem, por meio da liberalização dos serviços educacionais, da desoneração fiscal e do sistema de crédito por meio do financiamento estudantil” (p. 53-54).

Alertam Chaves e Amaral (2016), nesse contexto, para “a expansão do domínio do capital estrangeiro sobre a educação do Brasil por meio da compra de ações pelos fundos de investimentos e por empresas educacionais transnacionais” (p. 58), tais como a Kroton Educacional, um exemplo nítido da entrada de capital internacional na educação superior no Brasil. Segundo os autores, a expansão do setor privado-mercantil, no Brasil, foi e é estimulada por sucessivas políticas de governos, com maior ou menor adesão à lógica do capital. A própria expansão da educação superior se encontra fortemente vinculada ao setor privado, o que leva

ao questionamento quanto aos objetivos e à qualidade da expansão de uma educação superior mercantilizada e a serviço dos grandes conglomerados de instituições.

Para Catani, Hey e Gilioli (2006), o PROUNI foi anunciado como “carro-chefe na democratização da educação superior brasileira” (p. 126). Para os autores, o programa promove uma política pública de acesso à educação superior que não se preocupa com a permanência do estudante na instituição, o que configura um importante elemento para a democratização do acesso. “Na melhor das hipóteses, constituiu-se em um programa assistencialista que prioriza apenas o acesso do estudante ao ensino superior” (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 129). Apesar de os números sugerirem a democratização, a permanência do estudante permanece um problema. Para os autores,

o programa traz uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 136).

Os autores sugerem que, ao invés de privilegiar investimentos à rede privada, o governo poderia investir na rede pública, pois esta sim é capaz de democratizar, de fato, a educação superior. É necessário reconhecer, no entanto, afirma Carvalho (2006), a legitimidade social do programa, que “pode trazer o benefício simbólico do diploma àqueles que conseguirem permanecer no sistema e, talvez, uma segunda chance real de ascensão social para poucos que estudaram no seletivo grupo de instituições privadas de qualidade” (p. 995). Deve-se considerar o mérito do programa de possibilitar o acesso à parcela de jovens que demandava educação superior sem, no entanto, possuir condições para sua realização, conforme apresentado no tópico a seguir.

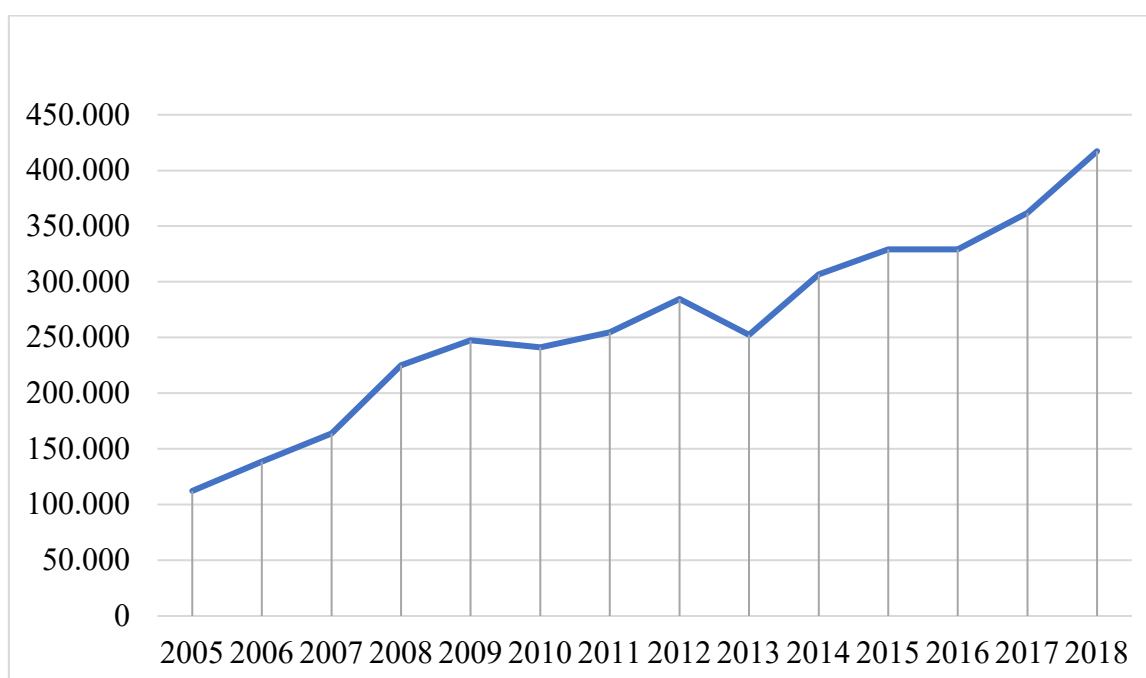
### **3.5. O Prouni como proposta de democratização da educação superior e indicadores de acesso**

Para subsidiar a análise do Prouni como política de democratização, observe-se os dados apresentados a seguir:

**Tabela 6 – Número de bolsas ofertadas<sup>30</sup> pelo PROUNI – 2005 a 2018**

Ano	Número de bolsas
2005	112.275
2006	138.668
2007	163.854
2008	225.005
2009	247.643
2010	241.273
2011	254.598
2012	284.622
2013	252.374
2014	306.726
2015	329.117
2016	329.180
2017	361.925
2018	417.276

Fonte: Elaboração própria, por meio dos quadros informativos disponibilizados no portal do PROUNI.

**Gráfico 8 – Bolsas ofertadas pelo PROUNI – 2005 a 2018**

Fonte: Elaboração própria, por meio dos quadros informativos disponibilizados no portal do PROUNI.

Podemos observar um aumento constante no número de bolsas, com oscilações em 2010 e 2013. Em 2005, foram ofertadas pelo PROUNI 112.275 bolsas, parciais e integrais, a estudantes que ingressassem em uma rede privada de ensino superior. Em 2018, esse número

<sup>30</sup> Cabe ressaltar que o número de bolsas ofertadas pode diferir do número de bolsas efetivamente concedidas.

crece para 417.276 bolsas. No decorrer dos 15 anos de programa, foi ofertado um total de 2.474.435 bolsas, sendo dessas 69% integrais e 31% parciais<sup>31</sup>. Ou seja, quase dois milhões e meio de estudantes – que sem o programa possivelmente não adentrariam no ensino superior – possivelmente<sup>32</sup> se matricularam em cursos em instituições privadas de ensino que, em contrapartida, ao aderirem ao programa, recebem a isenção fiscal.

Em 2019, foram efetivamente concedidas 225.555 bolsas, das quais:

- 167.807 são integrais (74,3%) e 57.748 meia-bolsas (25,6%);
- 158.305 foram à modalidade presencial (70,1%) e 67.250 (29,9%) à modalidade EaD;
- 104.102 bolsas se concentram na região Sudeste (46,2%), 48.545 na região Nordeste (21,5%), 34.388 na região Sul (15,2%), 19.289 na região Norte (8,6%) e 19.231 na região Centro-Oeste (8,5%);
- 131.368 foram concedidas a mulheres (58,2%) e 94.187 a homens (41,8%);
- 105.705 bolsas foram concedidas a pessoas pardas (46,8%), 86.375 a pessoas brancas (38,3%), 29.456 a pessoas pretas (13,1%), 3.817 a pessoas amarelas (1,7%), 197 a indígenas<sup>33</sup> e 5 a pessoas cuja raça<sup>34</sup> não foi informada;
- 1.624 foram a pessoas com deficiência (0,7%).

Dos dados apresentados, podemos traçar um perfil geral do bolsista do Prouni: A maioria das bolsas é integral, portanto são pessoas cuja renda familiar per capita é menor que 1 salário-mínimo e meio; a distribuição das bolsas por região se mostra equivalente à proporção populacional; quanto ao gênero pode-se observar equilíbrio; quanto à raça, a proporção das bolsas mostra-se de acordo com a proporção populacional. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019, 46,8% dos brasileiros se declararam como pardos, 42,7% como brancos, 9,4% como pretos e 1,1% como amarelos ou indígenas. O percentual dos bolsistas do Prouni pardos e pretos é ligeiramente maior que o percentual de pardos e pretos da população em geral.

A partir desses dados infere-se que, em que pese as alterações na natureza do projeto inicial, que a política ainda assim possui caráter inclusivo quanto à renda e quanto à cor/raça.

---

<sup>31</sup> Dados retirados do Portal do PROUNI/MEC. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>. Foram somados os números de bolsas de todos os anos. O acesso a esses dados foi em 2019. Relevante informar que esses quadros, em 2020, não estão mais disponíveis. As informações relativas aos dados do programa agora se encontram disponíveis em dados não compilados, por ano, e não mais mostram as bolsas ofertadas, apenas as bolsas concedidas.

<sup>32</sup> Considera-se que o número de bolsas ofertadas não necessariamente representa o número de bolsas efetivamente concedidas.

<sup>33</sup> O quantitativo de pessoas indígenas não foi incorporado ao gráfico por representar próximo a 0% do total.

<sup>34</sup> O termo “raça” foi empregado neste estudo devido a aparecer desta forma nos dados oficiais.

A esse respeito cabe menção ao estudo de Ristoff (2014), que analisa os efeitos do conjunto de políticas de expansão do acesso à educação – dentre elas, o Prouni – no que tange ao perfil socioeconômico do estudante de graduação. Segundo o autor, embora haja uma dissintonia muito grande entre os crescimentos dos níveis superior e médio, “fica evidente que enfáticas políticas mais recentes de inclusão dos grupos historicamente excluídos deste nível educacional começam a alterar significativamente o perfil do estudante de graduação” (p. 726).

Ristoff (2014) acredita que está em curso um processo de democratização do campus brasileiro. Vale ressaltar que o estudo leva em consideração não apenas o Prouni, mas um conjunto de políticas da qual o programa faz parte: o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o novo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), a Lei das Cotas nas Instituições Federais, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), bem como “a criação de novas universidades e novos campi das universidades federais, a política de interiorização e a criação dos Institutos Federais de Educação, entre outras” (RISTOFF, 2014, p. 727).

Sob outra ótica, Saraiva e Nunes (2011) analisam a efetividade de programas de acesso à educação superior a partir da perspectiva dos próprios beneficiários, por meio de entrevistas a 11 bolsistas Prouni do curso de Administração em uma IES em São Paulo, no primeiro semestre de 2008.

De acordo com os autores,

Os principais resultados sugerem que o ProUni cumpre seus objetivos por proporcionar o acesso à educação superior de segmentos sociais desfavorecidos do ponto de vista socioeconômico, embora a inclusão via quotas com base em etnia seja condenada. Estar em um curso superior implica melhorias nas oportunidades e nas posições profissionais e na remuneração, o que repercute sobre a autoestima e as expectativas dos bolsistas, que veem seu futuro de forma positiva (SARAIVA; NUNES, 2011, p. 961)

As evidências apontadas pelos autores mostram, por um lado, a efetividade do programa na perspectiva dos bolsistas, “à medida que satisfaz às suas expectativas imediatas de acesso à escolaridade superior e lhes proporciona efeitos positivos” (SARAIVA; NUNES, 2011, p. 961); por outro lado, desvela a incapacidade do governo de concretizar o acesso à educação superior tal como previsto em lei: pública, gratuita e de qualidade. Afirmam os autores que

em vez de a oferta de vagas das universidades públicas ser ampliada conforme as demandas dos cidadãos, o que se verifica é um estímulo à proliferação das instituições de ensino superior particulares, que abrem suas portas em troca de isenções fiscais, o

que indica que muito precisa ser feito para uma significativa mudança no segmento (SARAIVA; NUNES, 2011, p. 961).

Fontele e Crisóstomo (2016), em estudo semelhante, realizam uma análise do programa como política de democratização da educação superior, a partir da opinião dos seus beneficiários. A pesquisa teve maior amplitude – 50 bolsistas de quatro IES, em Fortaleza. Afirmam os autores:

Sinteticamente, a análise dos pontos postos em questão revelou que boa parte dos beneficiários frequentam cursos definidos mais pelas conveniências das IES e menos pelos critérios da aptidão e da preferência pessoal. Relativamente às dificuldades enfrentadas no percurso formativo, 56% dos entrevistados afirmaram estar enfrentando-as. Quanto à incidência de discriminação aos beneficiários do PROUNI entrevistados, um percentual de 30% deles declarou-se discriminado por professores, funcionários das IES, e ainda por colegas pagantes. (FONTELE; CRISÓSTOMO, 2016, p. 741).

Segundo os autores, o Prouni surge em um cenário em que a demanda reprimida por educação superior atinge grandes proporções, “sendo a universidade pública incapaz de absorver todo o universo de estudantes aptos a adentrar o mundo acadêmico” (FONTELE; CRISÓSTOMO, 2016, p. 744). Grande parte dos estudantes que compunham essa demanda também não possuíam condições de arcar com as mensalidades de um curso superior em uma instituição privada de ensino. Segundo os autores, com o estudo foi possível inferir que os entrevistados

consideram estar o programa cumprindo o seu papel como política afirmativa, embora se possa observar no teor discursivo dos textos analisados certa inclinação a considerar a concessão de bolsas na rede privada uma espécie de ação benemérita, praticada pelo governo federal para socorrer estudantes que não conseguem vaga na universidade pública. A análise dos textos evidenciou também a ocorrência de casos de discriminação enfrentados pelos beneficiários do programa, cabendo aqui registrar ter sido relativamente alto o percentual deles que apontou os professores como agentes dessa discriminação. Foi também possível captar nos textos analisados que um pequeno número de participantes do programa tem a compreensão de que o PROUNI já reclama ajustes, embora não tenham ficado claros, tampouco subentendidos, os pontos em que essas mudanças se fazem necessárias (FONTELE; CRISÓSTOMO, 2016, p. 761).

Fontele e Crisóstomo (2016) alertam para o fato de que são necessárias avaliações profundas a respeito do programa para evitar sua condenação “sob a alegação de que se trata tão só de uma transigência à lógica capitalista” (p. 761). Fazê-lo seria negar aos beneficiários do programa o direito à emancipação pelo conhecimento. Cabe ressaltar que o Prouni, isoladamente, não é capaz de solucionar as desigualdades que se mostram em toda a pirâmide educacional.

De acordo com Neves, Raizer e Fachinetto, em análise acerca da democratização do acesso e equidade na educação superior, a relação entre acesso e equidade não pode ser

entendida tão somente pela expansão dos números. Na raiz do problema, afirmam os autores, “persiste a realidade de uma pirâmide educacional profundamente perversa, que só permite que uma fração muito pequena de estudantes se aproxime efetivamente da educação superior” (NEVES; RAIZER; FACHINETTO, 2007, p. 129). Ainda que se amplie a oferta do acesso, na forma de vagas, ainda não se consegue que os jovens completem os oito anos de escolaridade necessária. A taxa de escolarização já no ensino fundamental é muito baixa, “um dos gargalos da educação brasileira” (Idem, 2007, p. 133). Também no nível médio, as taxas de matrícula são muito baixas. Além disso,

identificam-se diferenças substantivas, senão desigualdades, entre os dados da realidade da escola pública com os indicadores da escola privada. Ou seja, as desigualdades sociais são reforçadas pelas desigualdades de desempenho escolar. Esta realidade vai desaguar no perfil do aluno de ensino superior, [...] majoritariamente oriundos de famílias de condição socioeconômica mais elevada (NEVES; RAIZER; FACHINETTO, 2007, p. 133-134)

Para os autores, compreendendo-se essa realidade da educação básica, a principal razão para o não acesso à educação superior “continua sendo o insucesso dos níveis anteriores de ensino com relação à inclusão social” (NEVES; RAIZER; FACHINETTO, 2007, p. 138). Democratizar o acesso à educação superior, portanto, perpassa a necessidade de melhorias tanto no acesso quanto na qualidade da educação básica.

Sendo assim, torna-se necessária a análise contextualizada do PROUNI, devido às contradições que apresenta, tendo em vista a “arena de forças” que atua no nosso país. Cabe a análise cuidadosa do programa não apenas pelas linhas da lei, mas levando-se em consideração o contexto de criação do programa, bem como suas limitações, próprias do cenário em que foi criado, que se materializam nas lutas de poder, entre atores das camadas sociais e atores do setor privatista.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação superior, desde sua gênese até sua configuração atual, passou por significativas transformações, tanto no que tange às concepções de educação, de universidade e de formação, quanto à sua estrutura e organização, currículo etc. Quando do seu surgimento, tardio quando comparado a outros países que, como o Brasil, estiveram na posição de colônia, a educação superior era voltada à formação dos profissionais liberais das elites da época, por meio de cátedras isoladas.

Quando começa a se estruturar a Educação Superior como a conhecemos hoje, observamos o início da expansão do sistema e sua abertura ao setor privado mercantil, o que abre precedente, de certa forma, às tendências atuais de intensificada expansão da rede privada em detrimento da rede pública. Inicialmente por meio de instituições isoladas até o surgimento e consolidação das Universidades, já na década de 1920, o processo de expansão da Educação Superior se caracterizou também pela expansão do setor privado educacional, intensificada na década de 1960, no período da Ditadura Militar.

A universidade como a conhecemos hoje, que se caracteriza pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, só se consolida após intensos movimentos estudantis e de intelectuais. A discussão sobre democratização do acesso na universidade começa apenas no período de redemocratização nos anos 1980, após a Ditadura Militar, fruto dos movimentos que já vinham acontecendo desde a década de 1950 e 1960.

A partir de 1990, com a Reforma do Estado brasileiro durante os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), atendendo à cartilha do Consenso de Washington de cunho neoliberal, observa-se a expansão, flexibilização e privatização da educação superior brasileira, passando de cerca de 894 Instituições de Educação Superior (IES) em 1994 para 1.637 IES em 2002, sendo 164 públicas (19%) e 1.420 privadas (81%), o que configura um aumento de 83%. A redução do tamanho do Estado por meio da privatização de instituições e empresas públicas tornou-se a grande marca deste governo.

Já no primeiro mandato no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), se observa uma tentativa de conter a expansão desenfreada do setor privado, com políticas e programas voltados à expansão da rede pública por meio do Reuni, com a criação de 14 novas Universidades Públicas Federais e 126 novos campi e unidades universitárias, e também a criação dos Institutos Federais, ampliando o número de vagas ofertadas na rede federal em 103%. Ainda que haja uma diminuição da taxa de aumento das vagas do setor privado, não se rompe com o processo de expansão privada iniciada por FHC. Um dos programas criados nesse

cenário foi o Prouni, corolário do compromisso assumido na campanha de ampliar o acesso dos jovens das classes trabalhadoras à educação superior. Pode-se dizer que o programa visa atender tanto às demandas da sociedade pela ampliação do acesso aos cursos superiores quanto aos empresários da educação, que vinham lidando com excesso de vagas ociosas e inadimplência.

Por este motivo, esta pesquisa teve como objeto de estudo o Prouni enquanto política de acesso à educação superior, tendo em vista o contexto de adesão do Estado brasileiro, na forma de políticas públicas, ao receituário neoliberal estabelecido aos países considerados “em desenvolvimento” após a década de 1990. A escolha deste objeto se deu por se tratar de uma política de acesso à educação superior que, em que pese as suas contribuições como mecanismo de inclusão de pessoas pobres na educação superior, contribuiu de maneira importante na canalização de recursos públicos para o setor privado por meio da renúncia de receita.

Buscou-se compreender a natureza e trajetória do programa, questionando-se sua contribuição para o processo de democratização da educação superior no Brasil, principal objetivo declarado desta política. O objetivo desta pesquisa, portanto, foi investigar e desvelar as contradições apresentadas pelo programa, bem como as suas contribuições, possibilidades e limitações no contexto neoliberal e de desigualdades sociais no Brasil.

Uma das conclusões deste estudo é a necessidade da análise cuidadosa do programa, devido ao contexto de sua criação em meio ao cenário neoliberal e de influência de organismos multilaterais, considerando-se ainda a disputa de interesses que permeia a agenda política no Brasil, como pode-se observar com a análise do processo de tramitação do programa, e as transformações pelas quais passou, desde o projeto até que se sancionasse a lei de fato. Cabe lembrar que a aprovação de uma política depende não apenas de quem a propõe, mas de um coletivo de figuras públicas que, em sua grande maioria, representam interesses privado-mercantis.

A pesquisa revelou também que a democratização da educação superior não depende de apenas uma política, pois, conforme já exposto, uma política se efetiva em meio a interesses políticos contraditórios e pende para o lado daqueles que defendem os interesses do capital. Não obstante, para se discutir democratização da educação superior é necessário discutir também as condições de acesso e qualidade da educação básica; além disso, é necessário reforçar, ampliar e melhorar as políticas voltadas à permanência do estudante na IES até a conclusão do curso com êxito. Ademais, no decorrer da literatura e das análises do programa, esbarra-se muito frequentemente em aspectos relativos à qualidade da educação ofertada. A expansão via instituições privadas, quase que exclusivamente em instituições sem a garantia de qualidade, e com um sistema de avaliação que muitas vezes se mostra falho e incapaz de garantir

a qualidade socialmente referenciada, garante a democratização? Garante o acesso, de fato se pode observar o grande número de pessoas que consegue alcançar um curso superior, pessoas que não conseguiriam se não fosse o programa, mas garantir o acesso é o mesmo que garantir a democratização. É possível se pensar em democratização sem a garantia da qualidade? Conclui-se que a expansão por si só não significa democratização. Garantir o acesso não é suficiente para alterar as desigualdades estruturais, nem a democratização do acesso se garante apenas com o acesso do estudante a um curso superior; precisa ser pensada de maneira aprofundada e contextualizada, considerando todos os níveis da educação, bem como a permanência do estudante e a qualidade da educação ofertada.

A pesquisa revelou ainda que, em que pesem as ressalvas a respeito da qualidade e muito embora se configure como um elemento fundamental da estratégia de sustentação da expansão do setor privado-mercantil, por meio de “repasses” de recursos públicos ao setor privado, na forma de renúncias fiscais (PINTO, 2016; HAAS; PARDO, 2017; CARVALHO, 2006), ao programa cabe o mérito de ampliar o acesso à educação superior às camadas populares da população que, devido à grande concorrência entre os candidatos a vagas nas IES públicas, sobretudo nos cursos de alta demanda, às suas condições objetivas e às desigualdades estruturais da sociedade brasileira, não alcançam uma vaga em instituições públicas nem tampouco conseguem pagar por uma vaga em instituições privadas. Desde sua criação, em 2005, até 2018, foram ofertadas pelo programa um total de 2.474.435 bolsas. Pelos dados analisados, é possível inferir que a política possui caráter inclusivo quanto à renda e quanto à cor/raça. As políticas mais recentes voltadas à democratização e ampliação do acesso, dentre elas o Prouni, são responsáveis pela inclusão de grupos historicamente excluídos e já se começa a alterar o perfil do estudante de graduação (RISTOFF, 2014).

No entanto, a educação superior ainda é excludente e, mesmo com as medidas de ampliação do acesso, Prouni incluso, permanece inacessível a uma grande parte da população, em especial aos jovens da classe trabalhadora, pois a sociedade brasileira é marcada por desigualdades sociais e econômicas estruturais, que se refletem no campo da educação superior e também da educação básica. Os programas de expansão do acesso não são capazes de alterar a lógica fundamental que embasa a sociedade brasileira, marcada pela adesão aos receituários neoliberais. Um programa, ou ainda, um conjunto de programas, não são suficientes para garantir a efetivação das metas do PNE de democratização e universalização, em especial após a promulgação da Emenda Constitucional n. 95 de 2016, que congelou os gastos do poder executivo por 20 anos, exatamente aqueles recursos destinados às políticas sociais.

Não obstante, em um cenário histórico, social, econômico e político em que os interesses mercantis se revestem de importância enquanto políticas de cunho social são consideradas entraves ao desenvolvimento, mesmo que haja interesse, por parte do poder público, de garantir políticas que sejam capazes de dirimir, ou até mesmo atenuar, as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, esbarra-se em questões mais profundas, de ordem histórica, que uma política ou mesmo um conjunto de políticas não é capaz de resolver. As desigualdades no Brasil são produto de construção histórica, cuja reparação não depende de uma ou outra política, o que de todo modo não significa que elas não devam existir, para atender a determinadas necessidades imediatas, tal como é o caso da demanda pela ampliação do acesso à educação superior.

O Prouni possui de fato caráter neoliberal. Ele traz benefícios, porém não se pode afirmar que ele efetivamente contribuiu para a democratização. O Prouni em princípio possibilita sim uma ampliação do acesso, o que se comprova pelo número de bolsas e de pessoas atendidas pelo programa. Porém, cabem ressalvas, à medida em que ao mesmo tempo que a política possui um caráter neoliberal, que de todo modo não se preocupa com democratização, devido às pressões populares, aos movimentos sociais, organizações de partidos, sindicatos, teve que ceder e acatar determinados pontos. O neoliberalismo não foi capaz de eliminar completamente os movimentos, as lutas, em suas confrontações, portanto o embate de forças, a luta de classes sempre se mostra presente. Dessa forma, houve efetivamente um ganho no que diz respeito à democratização, mas é preciso trazer a contradição nesse aspecto, pois a política privilegia o setor mercantil. O acesso somente não se mostra suficiente para tornar a política democratizando, são necessárias também políticas de permanência e a garantia de qualidade; as críticas ao programa ressaltam esse aspecto, a política é consoante com o neoliberalismo. Ainda assim, houve ganho em termos de acesso, representado pelo número de pessoas contempladas. No cenário neoliberal, ao refletirmos que o próprio Estado brasileiro se constitui em convergência com as demandas dos organismos internacionais, à mercê do “Deus Mercado” e dos interesses de grandes impérios mercantis, muito embora existam contradições e tensões, pois as relações políticas, econômicas e sociais não acontecem de forma linear, soa improvável a efetivação de políticas nos moldes defendidos pela literatura: uma educação inteiramente pública, gratuita e de qualidade, atendendo integralmente a todas as necessidades de reparação de desigualdades e garantindo com equidade o acesso a todos. Não obstante, essa constatação não significa que não devemos, enquanto membros educadores e pesquisadores da sociedade civil, manter a defesa pela educação pública, gratuita e de qualidade, significa apenas que a

condenação do Prouni sob o argumento de que se trata apenas de mais uma política neoliberal que privilegia os interesses privado-mercantis nega a legitimidade do programa que garante, àqueles que conseguem permanecer no sistema, o benefício de uma chance de ascensão social, por meio de um diploma de educação superior.

Por fim, conclui-se que o neoliberalismo, seja pensado como uma ideologia conforme expõe Harvey ou como uma racionalidade, conforme expõe Dardot e Laval, se manifesta em todo o fazer político, especialmente nas políticas sociais, que para os defensores do credo neoliberal são nada mais do que entraves ao desenvolvimento pois vão de encontro ao discurso do merecimento e da meritocracia. Políticas sociais que buscam reparar e dirimir as desigualdades acabam por ser vistas como um “privilégio”, uma “concessão”, e não uma tentativa de garantir aquilo que deveria integralmente ser direito de todos, sem distinção de raça, credo ou cor.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n53/02.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ASSIS, Lúcia Maria de; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação da educação: por um sistema nacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 27-48, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/258>. Acesso em: 13 ago. 2020.

ASSIS, Lúcia Maria. **AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E PRÁTICA DOCENTE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: TENSÕES, MEDIAÇÕES E IMPACTOS**. 2008. 248f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2008.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. **Caderno Dívida Externa**, n. 6, São Paulo, set. 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Inep. **Portaria nº 109**, de 27 de maio de 2009. Estabelece a sistemática para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio no exercício de 2009 (Enem/2009). Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=214657>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Evolução do Ensino Superior – Graduação 1980-1998**. Brasília: Inep, 2000. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao\\_1980-1998.pdf](http://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf). Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas do Enem: 2009-2017**. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-do-enem>. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior: 1991-2018**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 438**, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. Disponível em:

[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes\\_p0178-0181\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf). Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 2**, de 26 de janeiro de 2010. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes.

Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2704-sisuportarianormativa2&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2704-sisuportarianormativa2&Itemid=30192). Acesso em: 27 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995. 28 f. (Texto para discussão, 4). Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/523>. Acesso em: 23 set. 2018.

CARMINATI, Celso João; MEKSENAS, Paulo. As ciências humanas e a produção social da pesquisa. In: BIANCHETTI, Lúcido; MEKSENAS, Paulo. (Orgs.). **A trama do conhecimento: teoria, método e escrita em ciência e pesquisa**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 2012. p. 135-149.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, out. 2006, vol. 27, n. 96, p. 979-1000.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28.pdf>. Acesso em: 3 nov. 19.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 31 ago. 2018.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **PROGRAMA DE GOVERNO 2002**: Um Brasil para todos.

COSTA, Danielle Dias da; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. **Avaliação** (Campinas), Abr. 2017, vol. 22, no.1, p.141-163. ISSN 1414-4077.

CUNHA, Luiz Antonio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: Eliane Marta Teixeira Lopes; Luciano Mendes Faria Filho; Cynthia Greive Veiga. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2000.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação no Brasil: 10 anos pós-LDB. In: **Educação superior no Brasil - 10 anos pós-LDB** / Mariluce Bittar, João Ferreira de Oliveira, Marília Morosini (Organizadores). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 348 p.: il. – (Coleção Inep 70 anos, v. 2)

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. 417p.

DESLANDES, Suely Ferreira. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. (Orgs.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 34. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2015. p. 31-60.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. Universidades e centros universitários pós-LDB/96: tendências e questões. In: **Educação superior no Brasil - 10 anos pós-LDB** / Mariluce Bittar, João Ferreira de Oliveira, Marília Morosini (Organizadores). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 348 p.: il. – (Coleção Inep 70 anos, v. 2)

FELICETTI, Vera Lucia. Comprometimento do aluno ProUni: acesso, persistência e formação acadêmica. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Dez. 2014, vol. 95, no.241, p. 526-543. ISSN 2176-6681

FONTELE, Tereza Lúcia Lima; CRISÓSTOMO, Vicente Lima PROUNI - pontos controversos sob a análise de alunos bolsistas. **Avaliação** (Campinas), Nov. 2016, vol. 21, no.3, p. 739-766.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global**: história econômica e política do século XX. Zahar, 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Cotas para alunos oriundos da rede pública de ensino público e para pretos e pardos na UERJ**. Mimeo. 16 p.

HAAS, Celia Maria; PARDO, Rosangela da Silva. Programa Universidade para Todos (PROUNI): efeitos financeiros em uma instituição de educação superior privada. **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 718-740, dez. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 1 set. 2018.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução de Adail Sobral e Maria Stella Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008. 249p.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, Mar. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742016000100038&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742016000100038&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 set. 2018.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: Políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012. 544p.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; OLIVEIRA, João Ferreira de; BATISTA, Tatiane Custódio da Silva. Organismos multilaterais e educação: as tecnologias da informação e comunicação (TIC) em questão. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 54, n.42, p. 218-245, set./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/10959/7731>. Acesso em: 23 set. 2018.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a10.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estudos CEBRAP**, n. 87, p. 77-95, 2010.

LUCAS, Luiz Carlos Gonçalves; LEHER, Roberto. Aonde vai a educação pública brasileira? **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 77, Dez. 2001, p. 255-266. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n77/7053.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, Abr. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302009000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 ago. 2020.

MAZETTO, Flávio Eduardo. Estado, políticas públicas e neoliberalismo: um estudo teórico sobre as parcerias-público-privadas. **Caderno de Estudos Interdisciplinares – Edição Especial Gestão Pública Municipal**, 2015. Disponível em [https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/406/pdf\\_1](https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/406/pdf_1). Acesso em: 23 set. 2018.

MAZZUCHELLI, Frederico. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 82, p. 57-66, Nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n82/03.pdf>. Acesso em: 27 Set. 2020.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (Org.) **Os clássicos da política**, volume 1. 13 ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000. P. 81-110.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo – Antigo e Moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta, RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochele Fellini Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias**, Jun 2007, no.17, p.124-157. ISSN 1517-4522

NOSELLA, Paolo; BUFFA, Ester. As pesquisas sobre instituições escolares: o método dialético marxista de investigação. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 351-368, jul./dez. 2005.

NUNES, Ione Cristina Vieira; BRAGA, Lucelma Silva. A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: DA HERANÇA NEOLIBERAL DE FHC AO LEGADO DE LULA. **Revista Desafios**, v. 03, n. 01, 2016.

OLIVEIRA, João Ferreira. **Liberalismo, educação e vestibular**: movimentos e tendências para o ingresso no ensino superior no Brasil a partir de 1990. 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 1994. 350p.

OLIVEIRA, Paulo de Salles. Caminhos de construção da pesquisa em ciências humanas. In: OLIVEIRA, Paulo de Salles. (Org.). **Metodologia das ciências humanas**. São Paulo: Hucitec/UNESP, 1998. p. 17-26.

PAULA, Alisson Slider do Nascimento de; NOVAES, Marcos Adriano Barbosa de. Os mecanismos de acesso à educação superior no governo Lula da Silva. **Impulso**, Piracicaba, v. 25, n. 64, p. 7-27, 2015.

PAULANI, Leda Maria. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005. 214p.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, mar. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 1 set. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação & Sociedade**, 2004, vol. 25, n. 88, p.727-756.

POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educação & Sociedade**, 2017, vol. 38, n. 139, p. 309-330. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302017000200309&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302017000200309&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 23 set. 2018.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (Org.) **Os clássicos da política**, volume 1. 13 Ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000, p. 52-77.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação** (Campinas), Nov. 2014, vol.19, n. 3, p.723-747

RISTOFF, Dilvo. **Vinte e um anos de educação superior**. Cadernos do GEA, Volume 2, Número 3, 2013 – P.44-48. Disponível em: <http://flacso.org.br/?publication=caderno-gea-n3-vinte-e-um-anos-de-educacao-superior-expansao-democratizacao>. Acesso em:

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Econ. soc.**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 393-420, Ago. 2019.

SALATA, André. Ensino Superior no Brasil das últimas décadas Redução nas desigualdades de acesso? Tempo Social, **Revista de Sociologia da USP**, v. 30, n. 2. Mai-Ago. 2018. p. 219-253. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/125482/142069>. Acesso em:

SAMPAIO, Helena. (1991), "Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990". NUPES/USP, Documento de trabalho 8/91.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; NUNES, Adriana de Souza A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Rev. Adm. Pública**, Ago. 2011, vol. 45, no.4, p.941-964. ISSN 0034-7612

SARAIVA, Luiz Alex Silva; NUNES, Adriana de Souza. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 941-964, jul./ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n4/a03v45n4.pdf>. Acesso em: 3 nov. 19.

SILVA, Marcelo Lira. Os fundamentos do liberalismo clássico: a relação entre estado, direito e democracia. **AURORA**, ano V, n. 9, dez. 2011. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/>. Acesso em: 23 set. 2020.

SILVA, Maria Abádia. **Intervenção e Consentimento a política educacional do Banco Mundial**. São Paulo: Fapesp/Editora Autores Associados, 2002.

SIQUEIRA, Selene de Souza. Instituições e privatização: uma análise do programa brasileiro de desestatização. **Gestão e Sociedade**, v. 2, n. 4, 22 set. 2009.

SIQUEIRA, Selene de Souza. Instituições e privatização: uma análise do programa Brasileiro de Desestatização. **REVISTA GESTÃO E SOCIEDADE (eletrônica)**. Minas Gerais: UFMG/CEPEAD, 2009. Disponível em: <https://www.gestoesociedade.org/gestoesociedade/article/view/610>. Acesso em: 13 ago. 2020.

SOUSA JUNIOR, L. A expansão da universidade pública: uma experiência de democratização do ensino superior. In: **XXV Simpósio brasileiro e II Congresso Iberoamericano de política de administração da educação**, 2011, São Paulo. Políticas públicas e gestão da educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Anais... Anpae, 2011.

SOUSA, José Vieira de. Políticas de acesso à educação superior no Brasil: o Enem no centro do debate. In: ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz (Orgs.). **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. Editora Xamã, São Paulo, 2011a. p. 89-106

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Ensino Médio: perspectivas de avaliação. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 99-110, jan./jun. 2011b. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/50>. Acesso em: 18 ago. 2018.

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, vol.22, no.84, Set 2014, p.609-633. ISSN 0104-4036

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique. Programa Universidade Para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 609-633, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n84/a03v22n84.pdf>. Acesso em: 1 set. 2018.

STIGLITZ, Joseph Eugene. A promessa das instituições globais. In: \_\_\_\_\_. **A globalização e seus malefícios**. Tradução de Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Editora Futura, 2002. p. 28-49.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-193

TRAVITZKI, Rodrigo. **ENEM: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.48.2013.tde-28062013-162014. Acesso em: 28 abr. 2019.

#### **Sites consultados:**

[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulga-resultados-do-enem-2008/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulga-resultados-do-enem-2008/21206)

<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2018-pdf/89241-relatorio-de-gestao-do-exercicio-2017/file>

<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/8679-sp-93106190>

<http://www.andifes.org.br>

<http://prouniportal.mec.gov.br/>

<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>

<https://www.montpelerin.org/>.

<https://www.observatoriodopne.org.br>

<https://www.scielo.br/>