



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIARIDO - CDSA  
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO - UAEDUC  
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**HELDER RUSEVY DE CARVALHO VIANA**

**ANÁLISE COMPARATIVA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS  
DESTINADOS A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA  
NO PERÍODO DE 1995-2010**

**SUMÉ - PB  
2017**

**HELDER RUSEVY DE CARVALHO VIANA**

**ANÁLISE COMPARATIVA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS  
DESTINADOS A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA  
NO PERÍODO DE 1995-2010**

**Artigo Científico, apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.**

**Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.**

**SUMÉ – PB  
2017**

**HELDER RUSEVY DE CARVALHO VIANA**

**ANÁLISE COMPARATIVA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DESTINADOS A  
EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1995-2010**

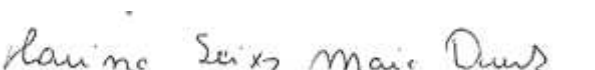
**Artigo Científico, apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.**



**Prof. Doutor Gilvan Dias de Lima Filho**  
Orientador – CDSA/UFCG



**Prof. Mestre Allan Gustavo Freire Da Silva**  
Examinador 01 – CDSA/UFCG



**Prof. Doutora Carina Seixas Maia Dornelas**  
Examinador 02 – CDSA/UFCG

**Aprovação em 04 de maio de 2017.**

**SUMÉ - PB**

## **AGRADECIMENTOS**

Neste momento tão especial, quero agradecer a Deus pelo dom da vida que Ele me concedeu e as infinitas bênçãos recebidas. À minha família: meus pais, Ferreira e Marlene, por serem meus exemplos de vida, meu alicerce, e sempre incentivarem a busca pelo conhecimento, aos meus irmãos, Hemerson e Heverton que sempre estiveram ao meu lado, ajudando no que fosse necessário. A Fernanda, que sempre me apoiou e me deu força nesta caminhada. A eles, minha eterna gratidão e todo o meu amor.

Aos meus amigos de curso, em especial Elizandra Sarana, Sergio Arruda que ajudaram e colaboraram nesta trajetória, nascendo com isto uma profunda amizade e que se fortaleceu durante este período.

Ao meu Orientador Prof. Doutor Gilvan Dias de Lima Filho que me auxiliou e colaborou para a realização deste trabalho. Além dos ensinamentos e conselhos repassados durante todo o curso.

Agradeço a Universidade Federal de Campina Grande - CDSA e ao corpo docentes que passaram pelo curso e contribuíram para o meu desenvolvimento pessoal, intelectual e profissional.

Aqueles que contribuíram de forma direta ou indireta para minha formação.

A todos o meu muito obrigado!

## RESUMO

O artigo avalia comparativamente os dispêndios públicos educacionais durante os governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Dentro desse contexto, o objetivo é avaliar a trajetória dos investimentos públicos destinados as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas durante os quatro mandatos referentes aos períodos governamentais do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT). O estudo é pautado nos dados pesquisados no estudo sobre a educação superior brasileira no período de 1995-2010 realizada pelos professores Gilvan Dias de Lima Filho da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e Nicolino Trompieri Filho da Universidade Federal do Ceará (UFC). A exposição dos resultados é dividida em três linhas: o número de IES, o número de discentes matriculados e nos dispêndios realizados em cada período (1995-2002 e 2003-2010) e segmento (público e privado). Com isso, pode-se afirmar que os dois governos utilizaram as duas vertentes, avaliação e financiamento, às vezes acoplando-as fortemente, como estratégia para atingirem os seus objetivos. Procurou-se, em ambos os períodos: promover uma expansão no quantitativo de estudantes matriculados na educação superior, com uma diminuição proporcional do setor público. Aumento expressivo na participação do setor privado na educação superior brasileira; ampliação significativa dos investimentos públicos na educação superior no governo Lula. Com relação aos gastos per capita anual no final (2002) do governo Fernando Henrique Cardoso foram de R\$ 14.902,35, enquanto, os dispêndios per capita anual no final (2010) do governo Luiz Inácio Lula da Silva foram de R\$ 18.141,89. Isso representa um crescimento de 21,74%. Em comparação com os governos anteriores tanto os governos do FHC quanto do Lula tiveram boas atuações na educação, apesar dos resultados ainda inferior.

**Palavras-chave:** Educação Superior. Investimentos Públicos. Governo Fernando Henrique Cardoso. Governo Lula.

## ABSTRACT

The article comparatively evaluates public educational expenditures during the governments of former presidents Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Within this context, the main objective is to evaluate the public investment trajectory for public and private higher education institutions during the four mandates referring to the government periods of the Brazilian Social Democracy Party (PSDB) and the Workers' Party (PT). The study is based on data from the study of Brazilian higher education in the period 1995-2010, carried out by Professors Gilvan Dias de Lima Filho of the Federal University of Campina Grande (UFCG) and Nicolino Trompieri Filho of the Federal University of Ceará (UFC). The results are divided into three axes: the number of HEIs, the number of students enrolled and the expenditures made in each period (1995-2002 and 2003-2010) and segment (public and private). As a result, it can be said that the two governments used the two strands, evaluation and financing, sometimes strongly coupling them, as a strategy to reach their objectives. In both periods, it was sought to promote an expansion in the number of students enrolled in higher education, with a proportional reduction of the public sector. Significant increase in private sector participation in Brazilian higher education; Significant expansion of public investments in higher education in the Lula government. With regard to the annual per capita expenditures at the end (2002) of the Fernando Henrique Cardoso government were R\$ 14,902.35, while the per capita annual expenditures at the end (2010) of the Luiz Inácio Lula da Silva government were R\$ 18,141, 89. This represents a growth of 21.74%. In comparison with the previous governments both the governments of FHC and Lula have had good performances in education, despite the results even lower.

**KEYWORDS:** Higher Education, Public Investments, Government Fernando Henrique Cardoso, Government Lula.

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 1** - Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) .....25

**Quadro 2** -Participação Relativa das Instituições de Educação Superior por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) .....26

**Quadro 3** - Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) .....26

**Quadro 4** - Participação Relativa das Instituições de Educação Superior por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).....27

**Quadro 5** -Evolução das Matrículas nos Cursos de Graduação por Setor e Esfera Pública Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....27

**Quadro 6** -Participação Relativa das Matrículas nos Cursos de Graduação por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) .....28

**Quadro 7** -Evolução das Matrículas nos Cursos de Graduação por Setor e Esfera Pública Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).....28

**Quadro 8** -Participação Relativa das Matrículas nos Cursos de Graduação por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) .....28

**Quadro 9** -Evolução dos Gastos Públicos (R\$ Milhões) em Educação Superior por Esfera Federativa Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) .....29

**Quadro 10** -Evolução dos Gastos Públicos (R\$ Milhões) em Educação Superior por Esfera Federativa Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).....29

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>09</b>
<b>2</b>	<b>Importância da educação para o desenvolvimento de um país .....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Gestão da educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) ....</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Gestão da educação superior no governo Luiz Inácio Lula da Silva.....</b>	<b>19</b>
<b>4.1</b>	<b>Programa Universidade para Todos (PROUNI).....</b>	<b>20</b>
<b>4.2</b>	<b>As políticas de ação afirmativa.....</b>	<b>22</b>
<b>4.3</b>	<b>O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).....</b>	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>Apreciação comparativa dos investimentos designados à educação superior brasileira nos governos de FHC e Lula.....</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>Considerações Finais .....</b>	<b>30</b>
	<b>Referências .....</b>	<b>31</b>



## 1 Introdução

As mudanças nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, na universidade, no Estado e no mercado vêm promovendo alterações substantivas na forma de conceber a universidade e o exercício das suas finalidades nessa relação em inúmeros países. Esse processo vem requerendo que as universidades se integrem às demandas da reestruturação produtiva do capital. Nessa perspectiva, as universidades devem assumir novas finalidades, como a formação de profissionais qualificados para o mercado de trabalho e para o empreendedorismo, bem como, a geração de conhecimento, tecnologias e inovação a serviço do capital produtivo.

Segundo Oliveira (2000) na década de 1990, a reforma promovida na educação superior caracterizou-se por uma reorganização das universidades que seguiu uma orientação política que se subordinava às regras do mercado mediante a competitividade por autofinanciamento, e por uma racionalidade técnica que levava a uma especialização das Instituições de Educação Superior (IES) em áreas de competência que visavam a potencializar os recursos para alcançar maior eficiência e competitividade.

O processo de reforma da educação superior na década de noventa orientou-se por um perfil pragmático que implicou alterações na concepção e organização desse nível de educação. Essas alterações se deram mediante as mudanças na legislação educacional, ao se relegar a segundo plano o setor público, no incentivo para diversificar as fontes de financiamento e para a diferenciação institucional, na expansão do acesso na esfera predominantemente privada, na precarização da qualidade e na redução da autonomia universitária (DOURADO, 2008).

Novas concepções e finalidades sociais foram construídas em relação às universidades no Brasil, no contexto das reformas da educação superior, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e no início do governo de Dilma Rousseff.

A redução drástica do financiamento das instituições públicas mediante o fundo público, no governo FHC, levou as universidades federais a voltarem-se para as atividades de prestações de serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas e assim elas passaram a enfrentar dois polos de controle: o estatal e o do mercado (AMARAL, 2009).

Em relação às políticas educacionais, Corbucci (2004) afirma que o governo FHC favoreceu-se das medidas adotadas das gestões anteriores no que tange à política do Ministério da Educação (MEC), principalmente na questão da extinção do Conselho Federal

de Educação (CFE) e da criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), que possibilitou fossem delegadas maiores responsabilidades ao setor privado para a expansão da educação superior.

Segundo Amaral (2008) a reforma da educação superior no governo Lula foi guiada por meio da promulgação de leis e decretos que apontaram mais para a continuidade do que para a ruptura com as políticas para a educação superior estabelecidas no governo FHC, apesar de ter havido, no período de 2004 e 2006, aumento de recursos públicos para as instituições federais de educação superior (IFES), o que refletiu na “contratação de novos professores e servidores técnico-administrativos e expansão dos campi situados no interior dos Estados”.

Para Ferreira (2012) a busca de um consenso para o campo das políticas da educação superior foi desenvolvida tanto pelo governo FHC quanto pelo governo Lula, em consonância com parte das diretrizes emanadas pelos organismos multilaterais, procurando-se naturalizar a inexistência da contraposição entre os planos públicos e privados; a defesa do papel do Estado como regulador e controlador da prestação de contas das IES; a ciência e o conhecimento a serviço da economia, dentre outros.

Entender as novas finalidades e concepções propostas para as universidades no cenário da sociedade globalizada, marcada pela acirrada competitividade e pela reestruturação produtiva do capital, frente às novas exigências impostas ao seu *modus operandi*, sobretudo na sua forma de atuar, de produzir e de se organizar, torna-se imprescindível no atual momento histórico, principalmente para os interessados na defesa da universidade como bem público (FERREIRA, 2012)

Portanto, a reforma da educação superior efetivada no governo Lula optou pela continuidade de várias diretrizes adotadas pelo governo FHC, ao priorizar como papel fundamental das universidades a perspectiva do seu retorno econômico para a sociedade brasileira; ao incentivar a diferenciação e a competição das universidades federais por recursos e na gestão estratégica; ao apoiar parcerias público-privadas, inovação tecnológica e venda de serviços; ao conferir centralidade aos sistemas de avaliação e regulação.

Dentro desse contexto o presente trabalho tem por objetivo central avaliar a trajetória das políticas públicas destinadas a educação superior, especificamente apreciando a alocação dos investimentos públicos destinados as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas nos governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

## **2 Importância da educação para o desenvolvimento de um país**

A educação é o pré-requisito elementar para o desenvolvimento político e econômico, para a democracia e para a igualdade social. Tem como propósito, uma estratégia na qual se torna importante desenvolver iniciativas que contribuam para o desenvolvimento humano, na medida em que vá de encontro às necessidades e interesses daqueles em questão.

Segundo Ute Schaeffer (2016) a comunidade internacional já reconheceu que não há desenvolvimento sem educação e fez desta constatação uma exigência política. A segunda meta do milênio das Nações Unidas determina que todas as pessoas do mundo devem ter a possibilidade de obter uma educação básica, os avanços neste sentido existem, embora sejam lentos e regionalmente distintos.

Para Caleiro (2012) a existência de uma inter-relação (positiva) entre os níveis de educação e de desenvolvimento de um país parece ser um fato merecedor de um consenso generalizado. Deste ponto de vista, o investimento em educação pode permitir alcançar um maior nível de desenvolvimento, mas também este, por sua vez, pode gerar acréscimos no nível educacional da população. Para se avaliar a importância dessas tarefas interessa ter presente o significado e a dimensão hoje atribuídos ao fenômeno que se designa por desenvolvimento.

Segundo Perroux (1961) o desenvolvimento é a combinação das transformações mentais e sociais de uma população que a tornam apta a fazer crescer cumulativamente e de uma forma durável o seu produto real global. O desenvolvimento deixou de estar associado à simples ideia de crescimento econômico, para passar a integrar transformação sociocultural como fator essencial no progresso global e harmônico das comunidades humanas. A tensão entre um estado desejado e uma situação realizada constitui o primeiro elemento motivador do desenvolvimento.

Os aspectos globais e institucionais do desenvolvimento constituem, portanto, um contexto dentro do qual se exigem hoje da educação múltiplas tarefas que não podem já confinar-se aos seus tradicionais limites.

Com efeito, a educação não pode ignorar, por um lado, o ensino feito pelas próprias estruturas sociais e pelo meio ambiente, veículos transmissores da cultura, e, por outro, a formação adquirida por reflexão própria sobre os dados apreendidos na experiência (em confronto ou não com os dados ensinados), que constitui o esforço pessoal de elaboração de cultura. É nesta dimensão mais ampla que devem ser entendidas as inter-relações e dependências entre a educação e o progresso social (GOMES, 2003).

De acordo com Gomes (2003) o progresso social não é possível sem a existência de um esforço educacional que permita reconverter as estruturas mentais e o quadro institucional da sociedade tradicional.

Para Temple (2001) e Topel (2004) o que diz respeito aos benefícios sociais, a educação, sendo um aumento no capital humano, é também importante na formação de capital social, o qual, aparentemente, tem um efeito positivo sobre o crescimento econômico.

Existem uma série de questões particulares associadas à educação. Por exemplo, para os países desenvolvidos, de acordo com alguns autores, parece não existir uma correlação evidente entre o nível de educação e o nível de produto (PIB). Mas quando a qualidade da educação é tida em conta, já se verifica essa correlação, de natureza positiva. Naturalmente, uma política de aumento do nível de educação sem se preocupar com questões de qualidade é menos eficiente do ponto de vista da geração de riqueza.

Gomes (2003) ressalta que a ação da educação sobre o meio social traduz por um certo número de fenômenos sociais verificados tanto ao nível individual, como no quadro das instituições. Dentre eles parece-nos de interesse destacar:

- A urbanização progressiva do espaço social, com a migração para a cidade de grandes volumes populacionais do meio rural;
- A comunicação social, assente na difusão dos meios de informação, do acesso generalizado à cultura, e da participação na vida da sociedade;
- A socialização sob múltiplas formas de extensos sectores da vida da comunidade, com os consequentes benefícios na utilização geral dos bens essenciais;
- A mobilidade social, fruto das transformações verificadas no estatuto social, e das próprias exigências da vida produtiva em constante transformação.

Conforme Caleiro (2012) a educação é o processo que permite transformar o potencial de cada pessoa em competências, sendo assim fundamental no processo de desenvolvimento humano. Por exemplo, de acordo com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, o processo de desenvolvimento humano passa por:

- Produtividade: o bem-estar da sociedade deve estar garantido através do desenvolvimento económico.
- Equidade: o acesso a oportunidades iguais deve estar assegurado a todos.
- Participação: na tomada de decisão, deve estar assegurada a todos a possibilidade de fazer escolhas informadas.

- Segurança: dever estarem assegurados os direitos civis fundamentais como o direito à vida e à liberdade.
- Sustentabilidade: a equidade dever também estar garantida para as gerações futuras.

De acordo com McKeown (2002), a educação afeta a sustentabilidade em pelo menos três dimensões:

- Na implementação de planos sustentáveis, ou seja, aqueles que não comprometem os interesses das gerações futuras, o que se relaciona com o campo da equidade, atrás referido;
- Na tomada de decisão informada por parte dos cidadãos, o que se relaciona com o campo da participação na tomada de decisão, atrás referido;
- No aumento da qualidade de vida, resultante de um aumento no nível e, sobretudo, qualidade da educação, o que se relaciona com o campo da produtividade, atrás referido.

Segundo Caleiro (2012) uma prioridade da educação para o desenvolvimento é o melhoramento da educação primária/básica, ou seja, aumento do número de anos de escolaridade e, sobretudo, a sua qualidade. Claramente, só a existência de um nível de ensino básico, frequentado pelo maior número possível de alunos, aos quais é facultada uma formação de qualidade, permite o aumento dos níveis de ensino subsequentes: secundário e terciário/universitário.

Para Gomes (2003) a primeira atuação sobre o sistema educacional, em ordem a tomá-lo apto às tarefas necessárias num processo de desenvolvimento, é a detecção dos condicionamentos sociais que o entram. A eliminação do analfabetismo é uma condição prévia para ser possível instituir um processo de desenvolvimento; mas de forma alguma a alfabetização pode ser considerada suficiente como esforço educacional de base. Existe um mínimo de formação que é indispensável fornecer a cada homem como condição necessária para que ele se sinta humanamente realizado e a sua atuação seja socialmente útil. Esse mínimo ascende já na maioria dos países europeus a uma escolaridade obrigatória de 7/8 anos.

Para Morapedi (2002) a importância inegável que hoje assume a formação universitária, a sua reforma é talvez a mais importante e urgente no sistema educacional. A promoção do desenvolvimento no nosso País, conduzindo a uma melhoria do estatuto social de toda a população, ao acesso generalizado à cultura, à participação ativa na vida política e social da comunidade, à capacidade de inovação e propagação do progresso, requer que o sistema educacional seja reformado por forma a que possa constituir uma estrutura ativa capaz

de vencer os entraves sociais existentes. A par dessa reforma exige uma definição clara dos objetivos a atingir na reconversão social, com o sistema educativo.

Conforme Otranto (2006) a formação universitária deveria aferir a qualidade do seu ensino pelo nível de aptidão dos seus licenciados no desempenho das funções requeridas pelo progresso da comunidade em que vivem. Extensas críticas seriam neste domínio inteiramente válidas quando aplicadas ao nosso ensino superior. A inexistência de estudos sistemáticos na investigação e prospecção de métodos pedagógicos conduz também à aceitação, entre nós, de processos viciados e improditivos, com os consequentes custos, o maior dos quais se traduz na perda de percentagens elevadas de alunos que não concluem os seus cursos.

Para Ribeiro (1998) os universitários, pelo papel que são chamados a desempenhar na condução da vida da comunidade, constituem um dos agentes preponderantes da propagação dos efeitos de reconversão necessária a qualquer política de desenvolvimento.

Barros & Mendonça (1997) o carácter das transformações requeridas pelo desenvolvimento exige, assim, que a planificação educacional não seja alheia a um planeamento global das restantes atuações, nomeadamente as de carácter social. Quando a capacidade de progresso fornecida ao indivíduo não se processa num ambiente aberto ao progresso social ele vê-se obrigado a deixar o seu meio de origem. O êxodo rural, privando a agricultura dos seus melhores elementos, é um dos custos da escolarização de certas regiões social e dos meios produtivos não oferece oportunidades de escolha.

Para G. GUERON (1960) o desenvolvimento deverá conduzir, pelo menos a longo prazo, ao estabelecimento de sociedades científicas. De fato, a estrutura econômica é indiretamente a própria estrutura social, de um país desenvolvido tende a tornar-se uma estrutura científica, executando as tarefas produtivas com uma utilização cada vez mais racionalizada de técnicas e processos industriais que requerem, por um lado, mão-de-obra e pessoal extremamente qualificados, e simultaneamente recursos e meios que só um trabalho pode garantir. Um dos entraves que é geralmente referido como causa direta do atraso econômico e das dificuldades existentes em conseguir um ritmo satisfatório de crescimento é a falta de mão-de-obra qualificada e de técnicos nos diversos níveis e setores das atividades econômicas.

### **3 Gestão da educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)**

Toda análise de políticas educacionais precisa partir do reconhecimento de que nem os seus sucessos nem os seus insucessos são de responsabilidade exclusiva do governo federal.

As políticas estaduais e municipais são tão ou mais importantes do que as intervenções federais para assegurar a frequência à escola e melhorar o desempenho dos alunos. Na área de educação, o desenvolvimento se dá a longo prazo e é cumulativo. Por esta razão boas políticas desenvolvidas por um governo frequentemente só apresentam resultados no governo seguinte.

Segundo Cunha (2003) entre 1964 e 1970 o sistema brasileiro de ensino estava baseada nas profundas reformas as quais definiram o modelo de universidade e reorganizaram todo o ensino básico, unindo os antigos ginásios e colégios num único nível, o fundamental. Data também deste período a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constituído por recursos extra orçamentários fornecidos pelo Salário Educação, que permitiu à União interferir diretamente no ensino fundamental.

Segundo Durham (2010) apesar das variações nas políticas governamentais, existem tendências gerais que permeiam todos os governos, tendências que decorrem de amplas transformações e pressões sociais. A principal delas é a reivindicação de ampliação de acesso a todos os níveis de ensino. Até meados de 80, abordava-se o acesso às séries iniciais do ensino fundamental e o analfabetismo ainda era considerado o maior problema do país. No final desta mesma década, a preocupação maior era com o aumento de matrículas nas séries finais do ensino fundamental. Nos anos de 90, vêm à tona, adicionalmente, as questões da ampliação do ensino médio e da qualidade do ensino.

Depois de duas décadas de ditadura militar e uma problemática transição para a democracia, o presidente Fernando Collor de Melo (primeiro civil eleito diretamente depois de 20anos de ditadura militar) foi destituído de seu cargo e teve os direitos políticos cassados por decisão do Congresso Nacional, apoiado por inédita manifestação popular em todo o país. O apoio popular da política no comando do presidente Itamar Franco – o Plano Real –, incentivou o ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, a candidatar-se à Presidência da República, por uma frente partidária de centro-direita (CUNHA, 2003).

Em 1998, impulsionado pelo sucesso do Plano Real, FHC reeditou a mesma frente política como base de apoio de sua candidatura à reeleição, sem oposição consistente nem eficaz, o que só veio a acontecer em 2002, quando uma frente de centro-esquerda elegeu Luiz Inácio “Lula” da Silva presidente da República. Assim, FHC ocupou a Presidência da República durante oito anos, o único até então que o fez, eleito que foi por dois mandatos seguidos (CUNHA, 2003).

Segundo Neves (1998) a Presidência de FHC se destacou pela reforma do Estado promovida nos seus dois mandatos, pela reforma Administrativa, pela implementação de mudanças profundas na vida econômica do país e também pela reforma educativa.

Para Durham (2010) uma grande mudança do marco estrutural criado pelo governo militar ocorreu com a Constituição de 1988. Quatro medidas tiveram impacto muito grande no sistema educacional.

De acordo com Silva Júnior (2007) a primeira que afetou especialmente o ensino superior, foi a inclusão da autonomia universitária como cláusula constitucional. Esta medida, defendida pelo setor público, teve impacto maior (e não esperado) sobre o setor privado, liberando as universidades particulares de grande parte dos controles exercidos pelo Conselho Federal de Educação. A Constituição incluiu e aumentou a vinculação de percentuais mínimos dos orçamentos públicos destinados à educação: 18% para a União e 25% para estados e municípios.

A outra mudança nos marcos estruturais ocorreu no governo Fernando Henrique, qual seja, a promulgação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) a primeira e mais importante opção da nova equipe dirigente do MEC, depois de oito anos de discussão no Congresso. Embora não se tratasse de iniciativa do governo Fernando Henrique, a atuação do MEC foi decisiva para sua aprovação.

A LDB fortaleceu as responsabilidades de estados e municípios para com a universalização do ensino fundamental, que passou a ser responsabilidade de ambos os poderes (federal, estadual e municipal). A educação infantil foi atribuída aos municípios e o ensino médio aos estados. A União permaneceu como o principal responsável pelo desenvolvimento do ensino superior público e pelo controle sobre todo o ensino superior privado, mantendo suas antigas funções de coordenar o conjunto do sistema (OTRANTO, 2000).

As mudanças promovidas pela LDB no ensino superior foram profundas. Em primeiro lugar, a Lei regulamentou e ampliou a autonomia das universidades, inclusive no que diz respeito à possibilidade de reorganização de sua estrutura interna, até então obrigatoriamente organizada em departamentos e institutos. Além disso, liberou os cursos da obrigatoriedade do currículo mínimo, que definia as disciplinas a serem ministradas obrigatoriamente em cada curso, sistema que foi substituído por diretrizes curriculares mais gerais, as quais contemplam prioritariamente os objetivos do curso e o perfil profissional dos formandos. A LDB tentou também diversificar a oferta de cursos superiores, até então totalmente amarrada às



licenciaturas e aos bacharelados, criando os cursos sequenciais. O ensino privado tirou maiores proveitos das inovações (CURY, 1997).

Cunha (1997) ressaltava que no caso do ensino básico a LDB teve influência decisiva ao tratar da questão da formação de professores, exigindo que, num período de dez anos, não se admitissem mais docentes sem curso superior. Além disso, reconhecendo as enormes deficiências das licenciaturas, estabeleceu que elas não mais poderiam ser oferecidas como simples habilitação de um curso com outros objetivos (como os bacharelados e os cursos de pedagogia), mas que deveriam ser cursos especificamente destinados à formação de professores. Para a docência nas séries iniciais do ensino fundamental, que é a raiz do problema, deveria ser criado um curso novo, o Normal Superior. Foi esta parte da LDB que encontrou os maiores obstáculos para sua implantação em virtude da forte resistência por parte dos cursos de pedagogia das universidades públicas e dos sindicatos, e acabou sendo descaracterizada no governo Lula.

Para Cunha (1997) a LDB teve uma influência decisiva, ao exigir avaliações periódicas de todos os níveis do sistema, que passou a ser responsabilidade da União, com a colaboração de estados e municípios. No caso do ensino superior as exigências foram reforçadas quando as avaliações periódicas. A maior parte das políticas do governo Fernando Henrique foi orientada para a implantação das reformas estabelecidas pela LDB.

Desde 1911 os candidatos a todos os cursos de graduação deveriam submeter-se a processos seletivos denominados exames (ou concursos) vestibulares. No início, os candidatos deveriam ser aprovados nos exames; desde os anos de 1970, bastava obter nota diferente de zero, desde que a classificação os situasse no número prefixado de vagas. Mas os exames (ou concursos) eram obrigatórios. Sua razão explícita era selecionar os candidatos intelectualmente habilitados aos cursos superiores, já que não havia um processo institucionalizado de fazê-lo no próprio ensino secundário, ao longo dele nem ao seu fim (exame de Estado) (RIBEIRO, 2002).

Rompendo com um dos elementos tradicionais do ensino superior brasileiro, a LDB-96 não menciona os exames (concursos) vestibulares, embora faça referência à aprovação em “processos seletivos” e à exigência de conclusão do ensino médio como condições para um candidato ser admitido em qualquer curso de graduação. Essa omissão abriu caminho para que as instituições de ensino superior adotassem diversos processos de admissão de estudantes, conforme sua inserção mais ou menos colada ao mercado do ensino superior. As primeiras declarações do ministro da Educação, logo depois de sua posse e ainda antes que a

LDB fosse aprovada pelo Congresso, foram no sentido de mudar o padrão de seleção de candidatos ao ensino superior, ou seja, modificar a via única dos exames vestibulares, em vigor desde 1911.

Os efeitos da LDB no ensino superior fizeram-se sentir em seus silêncios tanto quanto em suas determinações explícitas. É o caso do modo de seleção dos estudantes para os cursos de graduação.

Para Teixeira (2009) o que correu foi a implantação de um mecanismo diferente desse. O MEC instituiu um Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), uma espécie de exame de Estado, facultativo, mas que poderia vir a ser obrigatório. O conteúdo do exame era o do ensino médio, em provas elaboradas de modo que se favorecessem a interdisciplinaridade e a aplicação prática, sem privilégio da memorização.

Desde logo, as instituições privadas incorporaram o resultado do ENEM como parte ou como toda a indicação de desempenho para selecionar os candidatos, mas as instituições públicas resistiram a ele. 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 mesmo tempo, um exame de entrada no ensino superior (FERREIRA, 2011).

No entanto, houve universidades, mormente no setor público, que mantiveram os exames vestibulares como mecanismo exclusivo de seleção de candidatos, não utilizando os resultados do ENEM até o fim do governo de FHC. De fato, uma das maiores realizações deste governo foi a montagem de um sistema de avaliação a partir do SAEB (Sistema de Avaliação do Ensino Básico), cuja excelência foi reconhecida internacionalmente, tornando-se um instrumento fundamental para a formulação de políticas públicas.

O ensino fundamental, que já vinha crescendo a níveis elevados com a matrícula concentrada nas séries iniciais, continuou a crescer substancialmente no governo FHC, especialmente nas séries finais. De fato, um dos aspectos mais importantes deste crescimento é que ele ocorreu da 5ª a 8ª séries, indicando que mais alunos estavam conseguindo se formar, o que ampliou a procura pelo ensino médio. Um índice de crescimento anual do ensino médio, acelera substancialmente durante o governo FHC e cresce muito pouco no governo Lula. O ensino superior, por sua vez, cujo crescimento estagnou entre 1985 e 1995, começa a crescer novamente no governo FHC e continua seu movimento ascendente no governo Lula,

especialmente no que diz respeito à taxa bruta. Com relação ao setor público e privado, o período do governo FHC é marcado por uma expansão maior do setor privado que continua a crescer até 2008, embora em ritmo menor.

Na verdade, o crescimento do setor privado parece operar por ciclos que são em grande parte independentes de estímulos federais, mas que dependem da demanda do mercado, o qual é condicionado pelo nível de renda da população e pelo número de egressos do ensino médio. Em períodos de crise econômica, o setor privado cresce pouco ou decresce.

#### **4 Gestão da educação superior no governo Luiz Inácio Lula da Silva**

Frente à expansão do ensino médio no país e à demanda cada vez maior dos concluintes desse nível por ensino superior, aliadas ao diminuto número de estudantes que ingressam nas instituições de educação superior brasileiras, uma das prioridades do governo atual tem sido a proposição de políticas para a democratização do acesso à educação superior. Nesse sentido, um dos primeiros passos da Reforma Universitária do Governo Lula foi a edição de medidas voltadas para a democratização do acesso.

Segundo Otranto (2000) a Reforma da Educação Superior do governo Lula da Silva iniciou oficialmente o seu curso, com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

O GTI é composto de quatro partes, enfocando: ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária.

Nesta reforma foi proposto e articulada à ampliação de vagas do quadro docente para estudantes de graduação nas universidades federais que, segundo o documento, seria preciso chegar, em 2007, a 2,4 milhões de vagas no sistema federal. Mencionando a isso a necessidade da abertura de concursos para preencher as vagas de professores e servidores, o GTI apresenta como alternativa para fazer frente à demanda, a criação de novas bolsas da CAPES, para aproveitar aposentados e recém doutores nas atividades de ensino de graduação, propunha também o aumento da carga horária dos professores em sala de aulas.

Se analisarmos o documento do Banco Mundial, de 1994, veremos o incentivo à diversificação da educação superior, amparado na crítica ao modelo de ensino superior

baseado nas universidades de pesquisa que, segundo o Banco, são muito caras e inadequadas às necessidades e recursos dos países mais pobres (World Bank, 1994).

A educação a distância é também amplamente defendida pelo primeiro Ministro da Educação do governo Lula da Silva, Cristovam Buarque. No documento intitulado “Universidade numa Encruzilhada”, Buarque (2003), prega a necessidade de uma revolução no conceito de universidade e essa revolução passa, segundo o autor, pelo ensino a distância que possibilitaria a implantação da “universidade aberta”, que seria uma universidade sem muros e sem um campus fisicamente definido. “A universidade do século XXI será aberta a todo planeta.

Para Juruá (2005) o mercado da educação a distância no Brasil vem sendo cortejado há algum tempo por vários países que pretendem explorá-lo. O Presidente da República, Lula e o Ministro da Educação, Fernando Haddad, assinaram, no final do ano de 2004 o Decreto nº 5622, regulamentando a oferta no Brasil. Este Decreto, em conjunto com a Lei das Parcerias Público- Privadas, consolida a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro, com algumas poucas restrições que podem ser facilmente superadas no decorrer do processo. Mais uma vez o Governos e antecipa à chamada “Reforma Universitária”, sem o crivo parlamentar e sem o debate com a comunidade acadêmica.

Das políticas de democratização do acesso ao ensino superior propostas pelo Governo Lula, destacaremos ao Programa Universidade para Todos (PROUNI), as políticas de ação afirmativa, o Programa de Apoio e o Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

#### **4.1 Programa Universidade para Todos (PROUNI)**

O PROUNI deveria ter sido lançado em 17 de abril de 2003, mas o presidente Lula da Silva adiou, na véspera, o seu lançamento. Segundo o jornal *Folha de S. Paulo* (14/4/2004), o programa, que já tinha sido atacado por reitores das universidades federais, recebeu oposição, também de associações de entidades privadas de ensino superior, que “criticaram o percentual de abertura de vagas e exigiram em troca isenção do Imposto de Renda e outros três tributos para as instituições com fins lucrativos” (CONSTANTINO, L. e SALOMON, M., 2004)

As principais justificativas apontadas pelo governo para a criação do PROUNI foram: a) apenas 10% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos conseguem ingressar no ensino superior; b) desse percentual, menor ainda é o número de estudantes de baixa renda que consegue vencer as barreiras para ingressar na faculdade; c) há um grande número de

vagas ociosas nas instituições privadas de ensino superior, uma ociosidade da ordem de 40%, conforme dados do INEP (2003); d) o aproveitamento de parte dessas vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas para o Programa, na forma de bolsas de estudo, possibilitará a democratização do acesso, viabilizando o ingresso de 300 mil novos estudantes em um prazo de cinco anos (PROUNI, 2004).

Segundo Paula & Azevedo (2006) em linhas gerais, o PROUNI estende a todas as instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) que a ele aderirem, isenção de: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. Os 25% de vagas iniciais caíram para “uma bolsa integral a cada nove estudantes pagantes”, concedida a “brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar *per capita* não exceda o valor de até um salário mínimo e meio”. Em 2006, a bolsa integral será concedida a cada 10,7 estudantes pagantes. Os demais terão que se conformar com bolsas de 25% ou 50%. Como pelo perfil social estes estudantes não terão como custear seus cursos, a solução encontrada pelo MEC foi repassar verbas públicas para o pagamento de mensalidades. Com esses recursos (perda de impostos e pagamento de mensalidades), direcionados para as universidades federais, novos professores poderiam ser contratados e todos os cursos de graduação poderiam ser oferecidos no horário noturno. A tendência seria de chegar em três ou quatro anos a 1 milhão de novas matrículas nas universidades públicas e não 120.000 bolsas como pressupõe o PROUNI. O mais grave é que o Programa não prevê mecanismos de controle sobre a qualidade dos cursos.

O processo de seleção dos alunos para as vagas do Programa será feito mediante os resultados e perfis socioeconômicos obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ficando tais estudantes dispensados do processo seletivo específico das instituições privadas de ensino superior (art. 3).

Os mecanismos propostos para as instituições privadas que participarem do PROUNI são de dois tipos:

- As instituições filantrópicas de ensino superior – que já têm isenção de impostos federais, incluindo o INSS - terão que transformar 20% de suas matrículas em vagas para o Programa. Conforme o projeto de lei, tal proporção será aplicada em cada curso, turno e unidade administrativa da instituição, ou seja, as instituições deverão oferecer os 20% de gratuidade, exclusivamente, em forma de bolsas de estudo e não

mais em outros tipos de atendimento, de difícil controle e contabilização, sob pena de perderem a própria condição de instituição filantrópica;

- No caso das instituições privadas com fins lucrativos, que atualmente pagam todos os impostos, o projeto de lei prevê a isenção de quatro tributos: o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970 (art.9). Como contrapartida, a instituição privada de ensino superior deverá oferecer uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em seus cursos, ou seja, 10% de suas vagas seriam destinadas a alunos carentes e/ou professores da rede pública sem diploma de curso superior.

A possibilidade de bolsas parciais ou mensalidades parciais pode ser interpretada como mais uma vitória do setor privado, que além de ser beneficiado com isenção fiscal, passa a ter estudantes que pagam meia mensalidade, atenuando a grande ociosidade de vagas existentes nessas instituições, assim como o problema da inadimplência e da evasão ocasionadas, dentre outros fatores, pela impossibilidade de os alunos pagarem os altos custos das instituições privadas. Nesse sentido, o PROUNI pode ser analisado como um Programa de recuperação financeira das instituições privadas de ensino superior.

Algumas questões polêmicas são levantadas, segundo o Projeto de Lei (PL) previa que a instituição seria desvinculada se apresentasse resultado insatisfatório por dois anos consecutivos ou três intercalados, num período de cinco anos. Na Medida Provisória (MP), a desvinculação da instituição ocorreria se a mesma apresentasse resultados insatisfatórios por três avaliações consecutivas. Entretanto, nem todas as instituições de ensino superior com avaliação insatisfatória são descredenciadas pelo Ministério da Educação (MEC), continuando a fazer parte do PROUNI, situação esta que precisa ser reavaliada pelo Ministério.

#### **4.2 As políticas de ação afirmativa**

Uma outra iniciativa do governo Lula foi a criação do Programa Diversidade na Universidade, através do decreto nº 4.876, de 12 de novembro de 2003, que tem como objetivo implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente afrodescendentes e

indígenas brasileiros, estimulando a criação e apoiando os cursos preparatórios para o vestibular voltados a estes jovens, facilitando assim a sua entrada nas universidades.

Segundo o projeto de lei n.º 3627/04, encaminhado pelo Governo Lula ao Congresso Nacional, as instituições públicas federais de educação superior deverão reservar em cada concurso de seleção para ingresso nos seus cursos de graduação, no mínimo, 50% de vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, incluindo nessa cota os afrodescendentes e indígenas, de acordo com a proporção de negros, pardos e índios na população do Estado onde está instalada a universidade, conforme os dados do censo do IBGE.

É importante ressaltar que a aprovação desta lei, que conjuga cotas sociais e cotas raciais, beneficiando estudantes provenientes das escolas públicas, pobres, afrodescendentes e índios, representa um avanço no sentido da democratização do acesso ao ensino superior, no Brasil. Pois facilita o ingresso destes atores sociais nas universidades públicas, que primam por uma formação de qualidade, aliando ensino, pesquisa e extensão (PENIN, 2004).

Penin (2004) apresenta medidas de ação afirmativa que são desenvolvidas pela Universidade de São Paulo (USP), como a ampliação da oferta de vagas nos cursos noturnos em diferentes áreas; além disso, a universidade oferece vagas nos *campi* do interior, através de uma política de interiorização.

Estas propostas de democratização do acesso ao ensino superior são importantes para reverter o atual quadro de privatização e elitização da educação superior no Brasil, pois o nosso sistema de educação superior, como dito anteriormente, é um dos mais privatizados e elitizados da América Latina e do mundo.

### **4.3 O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)**

Uma das ações do atual governo na direção da democratização do ensino superior, muito criticada e questionada no meio acadêmico, foi a instituição do REUNI através do decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, tendo como objetivo, de acordo com seu artigo 1: criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. O REUNI também tem como objetivos a elevação da taxa média de conclusão dos cursos presenciais de graduação para 90% e da relação de alunos de graduação por professor para 18%, num prazo de cinco anos (art. 1), praticamente dobrando a

relação de alunos por professores em cursos presenciais de graduação, com precarização das condições de ensino.

O REUNI possui como diretrizes (art. 2) a redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; articulação da pós-graduação com a graduação e da educação superior com a educação básica.

Segundo o Diário Oficial da União (2007) para alcançar estes objetivos e diretrizes, todas as universidades federais que aderiram ao programa tiveram que apresentar ao MEC planos de reestruturação, de acordo com a orientação do REUNI. As ações preveem, além do aumento de vagas nos cursos de graduação presenciais, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, flexibilização de currículos e combate à evasão. Como parte do REUNI, tem havido um processo de expansão das universidades federais por todo o Brasil, com a criação de inúmeros *campi* no interior dos Estados onde estão situadas estas universidades, favorecendo um processo de interiorização do ensino superior.

Para Paula (2002) o REUNI é alvo de duras críticas, pois existe a preocupação de que o processo de expansão das universidades públicas se dê com o sacrifício da qualidade, transformando estas instituições em “escolões” de terceiro grau, o que poderia comprometer a excelência da formação universitária, da pesquisa e da extensão.

Nesse sentido, o aumento de vagas e a ampliação da oferta de cursos noturnos nas instituições federais poderão representar uma possibilidade concreta de democratização do acesso ao ensino superior para os estudantes trabalhadores. Há que se destacar também o incentivo à política de interiorização universitária, o que permitirá o acesso à universidade de pessoas que vivem no interior e que não têm condições de se deslocar para os grandes centros urbanos em busca do ensino superior.

## **5 Apreciação comparativa dos investimentos designados à educação superior brasileira nos governos de FHC e Lula**

O trabalho é pautado nos dados pesquisados no estudo sobre a educação superior brasileira no período de 1995-2010 realizada pelos professores Gilvan Dias de Lima Filho da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e Nicolino Trompieri Filho da Universidade Federal do Ceará (UFC). A exposição dos resultados é segmentada em três eixos: o número de IES, o número de discentes matriculados e nos dispêndios realizados em cada período (1995-2002 e 2003-2010) e segmento (público e privado).



Considerando a composição institucional a partir dos dados expostos no primeiro quadro, pode ser constatado que durante o governo do ex-presidente FHC (1995-2002) foram incorporados uma série de novas instituições públicas federais e privadas na atuação do ensino superior brasileiro. Quantitativamente os valores absolutos demonstram que foram criadas 16 novas unidades federais e 758 privadas. Naturalmente, os resultados ratificam que o setor privado foi o segmento fomentador dessa expansão que relativamente alcançou como patamar de crescimento um percentual de 83,11% para o período de 1995-2002.

**Quadro 01** - Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
<b>1995</b>	894	57	76	77	684
<b>2002</b>	1.637	73	65	57	1.442
<b>1995/2002</b>	743	16	-11	-20	758
<b>1995/2002</b>	83,11%	28,07%	-14,47%	-25,97%	110,82%

**Fonte:** Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

Deve ser salientado que, a maioria das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) criadas no governo FHC foram apenas apêndices de instituições previamente existentes como por exemplo a própria Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), que de modo empírico originou de um desmembramento da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), sem representar ganhos de investimentos (apenas uma separação de orçamento).

Como exemplos de universidades federais criados no governo de FHC podemos citar: a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP - 1995); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD - 2000); Universidade Federal de Campina Grande (UFCG - 2002); Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF - 2002); Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA - 2002); Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI - 2002). Pelo exposto pode ser destacado que a maioria da IFES instituídos no governo de FHC foi procedida no final do seu mandato.

Como complemento deve ser mencionado que muitas universidades estaduais e municipais foram fechadas ou redirecionadas em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal e da atomização municipal da década de noventa (que diminui o volume de recursos recebido por cada município).

**Quadro 02 - Participação Relativa das Instituições de Educação Superior por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
1995	100%	6,38%	8,50%	8,61%	76,51%
2002	100%	4,46%	3,97%	3,48%	88,09%
1995/2002	---	- 1,92%	- 4,53%	- 5,13%	11,58%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

Em termos relativos, observa-se um aumento expressivo na participação do setor privado na educação superior brasileira. O quadro 2 demonstra um acréscimo de 11,5% nessa participação do setor privado, proporcionando o alcance total de 88,09%, ou seja, as IES privadas eram responsáveis por quase 90% das instituições que atuavam na graduação dos estudantes brasileiros.

Isso foi possível devido à inserção de várias medidas de reestruturação para a educação superior. Vale destacar a Lei nº10.260, de 7 de dezembro de 2001, que dispunha sobre o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES) permitiu, diretamente, a alocação de verbas públicas para as instituições privadas, com avaliação considerada positiva, assegurando o preenchimento de parte das vagas do setor privado.

O que na prática fomentou a atuação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) que já estava em funcionamento (foi criado em 1999). O FIES injetou em média mais de 3 bilhões anuais no setor privado nacional.

Avaliando a evolução institucional no governo do ex-presidente Lula (2003 - 2010). O quadro 3 apresenta grandes investimentos federais no ensino público, especialmente, por meio da implementação do Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI). Em contrapartida, o setor privado foi favorecido pela ampliação dos recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e pela criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI). Em termos quantitativos os valores absolutos demonstram que foram criadas 16 novas unidades federais e 448 privadas.

**Quadro 03 - Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2003	1.859	83	65	59	1.652
2010	2.378	99	108	71	2.100
2003/2010	519	16	43	12	448
2003/2010	27,92%	19,28%	66,15%	20,34%	27,12%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

Em termos relativos, nota-se um acréscimo na esfera pública estadual de 1,04%, como expõe o quadro 4. O aumento foi favorecido pelo crescimento dos investimentos estaduais e municipais, estimulados pelo repasse de recursos do Ministério da Educação por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST) para as instituições que aderiram ao Sistema de Seleção Unificada (SISU).

**Quadro 04 - Participação Relativa das Instituições de Educação Superior por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2003	100%	4,46%	3,50%	3,17%	88,87%
2010	100%	4,16%	4,54%	2,99%	88,31%
2003/2010	---	- 0,30%	1,04%	-0,18%	-0,56%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

Analisando o crescimento de matriculados durante o mandato do ex-presidente FHC (1995-2002). Observa-se um crescimento no ensino superior público, caracterizado como intensivo, ampliação do uso da estrutura já existente. Já o crescimento no ensino superior privado foi marcado como extensivo, devido ao aumento no número de instituições e vagas. Em termos quantitativos os valores absolutos de matriculados foram de 164.103 nas instituições federais e 1.369.095 em instituições privadas, como mostra o quadro 5. Isso justifica-se pela implantação do Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES) que assegurou preenchimento de parte das vagas do setor privado e o acréscimo na esfera pública evidenciou-se pelas IFES criadas no governo que foram apenas apêndices de instituições previamente existentes.

**Quadro 05 - Evolução das Matrículas nos Cursos de Graduação por Setor e Esfera Pública Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
2002	3.479.913	531.634	415.569	104.452	2.428.258
1995/2002	1.719.610	164.103	176.354	10.658	1.369.095
1995/2002	97,72%	44,65%	73,72%	11,36%	129,26%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

Em termos relativos de matriculados o setor privado obteve um aumento na educação superior brasileira. O quadro 6 indica um acréscimo de 9,62%, proporcionado o alcance total de 69,78%, ou seja, as IES privadas eram responsáveis por quase 70% das instituições que atuavam na graduação dos estudantes brasileiros.

**Quadro 06 - Participação Relativa das Matrículas nos Cursos de Graduação por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
1995	100%	20,89%	13,59%	5,33%	60,16%
2002	100%	15,28%	11,94%	3,0%	69,78%
1995/2002	---	- 5,61%	- 1,65%	- 2,33%	9,62%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

O crescimento do matriculados no ensino superior público no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) foi caracterizado como extensivo e intensivo, devido a ampliação no número de instituições, unidades e de maior número de vagas. O crescimento no ensino superior privado foi marcado como extensivo, pelo crescimento no número de instituições e vagas presenciais e a distância. Qualitativamente isso remete a um aumento de 1.236.772 no setor privado e 266.833 na esfera pública federal, como ilustrado no quadro 7. O acréscimo de 47,05% na esfera federal é dado pela implementação do Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI).

**Quadro 07 –Evolução das Matrículas nos Cursos de Graduação por Setor e Esfera Pública Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2003	3.887.022	567.101	442.706	126.563	2.750.652
2010	5.449.120	833.934	524.698	103.064	3.987.424
2003/2010	1.562.098	266.833	81.992	- 23.499	1.236.772
2003/2010	40,19%	47,05%	18,52%	- 18,57%	44,96%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

De acordo com o quadro 8, o percentual relativo de contribuição no setor privado é igual 2,41%.

**Quadro 08 - Participação Relativa das Matrículas nos Cursos de Graduação por Setor e Esfera Pública no Brasil Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
2003	100%	14,59%	11,39%	3,25%	70,77%
2010	100%	15,30%	9,63%	1,89%	73,18%
2003/2010	---	- 0,71%	- 1,76%	- 1,36%	2,41%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

O quadro 9 descreve os gastos relacionados a educação superior no governo do ex-presidente FHC. No final de 2002 as despesas per capita anual foram em média de (R\$ milhões)14.000,00. A esfera pública municipal teve um aumento superior a 100%.

**Quadro 09** - Evolução dos Gastos Públicos (R\$ Milhões) em Educação Superior por Esfera Federativa Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
<b>1995</b>	13.718,5	8.781,7	4.715,3	221,4
<b>2002</b>	13.689,5	8.123,4	5.118,6	447,5
<b>1995/2002</b>	- 29,0	- 658,3	403,3	226,1
<b>1995/2002</b>	- 0,21%	- 7,50%	8,55%	101,12%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

Durante o mandato do ex-presidente Lula (2003 – 2010) os investimentos públicos tiveram uma ampliação significativa na educação superior no governo Lula.

Os dispêndios per capita anual no final (2010) do governo Lula foram em média (R\$ milhões) 18.000,00. O que representa um crescimento superior à de 21%.

**Quadro 10** - Evolução dos Gastos Públicos (R\$ Milhões) em Educação Superior por Esfera Federativa Durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
<b>2003</b>	15.860,4	8.828,7	6.430,0	601,7
<b>2010</b>	26.517,8	18.555,6	7.244,9	717,3
<b>2003/2010</b>	10.657,4	9.126,9	814,9	115,6
<b>2003/2010</b>	67,20%	110,17%	12,67%	19,21%

Fonte: Lima Filho; Trompieri Filho, 2016.

Em comparação com os governos anteriores tanto os governos do PSDB quanto do PT tiveram boas atuações na educação, apesar dos resultados ainda inexpressivos. Os maiores méritos do governo FHC foram na educação de base.

Outra medida importante do governo FHC foi a instituição do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o qual foi ampliando no Governo Lula que o transformou no principal indicador de qualidade do ensino brasileiro.

No ensino superior, o governo Lula foi mais elevado. Além de aumentar o número de vagas nas universidades federais e expandir os campos universitários para o interior, criou o PROUNI, que financia a entrada de estudantes em faculdades privadas. Claro que tais investimentos só foram possíveis com o crescimento da arrecadação na era Lula.

Outra marca do Governo Lula nesta área foi a implantação do sistema de cotas nas universidades, uma medida polêmica, mas que ajuda a atenuar a distância dos menos favorecidos às universidades federais.

## 6 Considerações Finais

A educação superior brasileira, sobretudo a partir dos anos 1990, tem recebido forte influência das políticas neoliberais e dos organismos internacionais do capital, tais como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, dentre outros, sofrendo pressões transnacionais num cenário de globalização excludente. Da internacionalização da educação superior passamos ao comércio dos serviços educacionais. Ou seja, a educação superior deixou de ser vista como dever de Estado e direito do cidadão, sendo concebida como mercadoria, e perdendo, com isto, o seu caráter eminentemente público. Neste cenário, ganharam destaque as parcerias público-privadas e a diversidade de fontes de financiamento para a educação superior.

As mudanças substantivas que sofrem as universidades nas últimas décadas expressam um movimento dialético que envolve os aspectos tanto internos quanto externos dessas instituições e levam a que se situem não somente no contexto nacional, mas no âmbito da internacionalização da educação superior. Acentua-se o debate da necessidade das universidades se readequarem e assumirem novos fins consonantes com as aceleradas transformações decorrentes da reestruturação produtiva do capital e da própria reconfiguração dos estados em vários países.

Os governos de Lula optaram, como referencial para as reformas sociais propostas e em curso, pela política de estabilidade com crescimento da economia do país. Porém, é interessante observar que o discurso da política para equidade iniciou-se no governo de FHC e ganhou projeção no governo de Lula, ao ampliar as áreas de atuação das políticas sociais. Ganha espaço o discurso da sustentabilidade da economia em detrimento da redistribuição de renda.

Ambos os governos avançaram na educação. O governo FHC avançou mais no ensino de base, enquanto que o governo Lula avançou mais no ensino superior. Os números do governo de PT são mais expressivos, pois houve também maiores recursos investidos, consequência direta dos sucessivos aumentos de arrecadação nos últimos anos.

Nessa perspectiva, refletir sobre as finalidades das universidades no Brasil para o século XXI constitui-se em grande desafio para os investigadores desse campo, ao se considerar que a universidade possui uma natureza institucional própria, com objetivos e finalidades específicas e distintas de outras instituições.

Com a grande expansão do setor privado pode-se apontar que as políticas públicas implantadas para a educação superior nos períodos FHC e LULA

procuraram incrementar a contribuição das famílias para o financiamento desse nível educacional. A privatização da maior parte do ensino superior com o financiamento público (FIES E PROUNI), as universidades privadas obtiveram um crescimento substancial. Com relação aos gastos per capita anual no final (2002) do governo FHC foram de R\$ 14.902,35, enquanto, os dispêndios per capita anual no final (2010) do governo Lula foram de R\$ 18.141,89. Isso representa um crescimento de 21,74%.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. **Autonomia e financiamento das Ifes: desafios e ações.** Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Expansão-avaliação-financiamento: tensões e desafios da vinculação na educação superior brasileira. In: MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis da; OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes. (Orgs.). **Reformas da educação superior: cenários passados e contradições do presente.** São Paulo: Xamã, 2009.

BRASIL, Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo (2007). Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.**

CALEIRO, António. **Educação e desenvolvimento: que tipo de relação existe?** Universidade de Évora. 2012.

CORBUCCI, P. R. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 25, n. 88, especial, out. 2004.

CONSTANTINO, L. e SALOMON, M. (2004). **Filantrópica ganha R\$ 839,7 milhões de incentivo.** Folha de S. Paulo, São Paulo, 12 de abril de 2004. Cotidiano, p. C1.

CUNHA, Luís Antônio. **O ensino superior no octênio FHC.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003

CUNHA, L.A. **O público e o privado no ensino superior brasileiro: fronteira em movimento? Avaliação,** Campinas, v. 2, n. 4, dez. 1997

CURY, C.R.J. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n. 101, jul.1997.

DOURADO, L. F. **Políticas e gestão da educação superior: múltiplas regulações e reforma universitária no Brasil.** VII Seminário Redestrado - nuevas regulaciones em América Latina, Buenos Aires, 2008.

DURHAM, Eunice Ribeiro – “**A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: Uma visão comparada**” In Revistas Novos Estudos nº88, CEBRAP, 2010

FERREIRA, S. **Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011)**. Universidade Federal de Goiás, 2011.

FERREIRA, Suely. **Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011)**. In: OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). Universidade Federal de Goiás: Alínea, 2012.

GOMES, António Sousa. **O desenvolvimento socioeconômico a Educação**. 2003.

GUERON, G. **Le progrès scientifique et la condition de l'homme**. In *Prospective*, n 5. Ed. P.U.F., Paris-França, 1960.

LIMA FILHO, G. D. de; TROMPIERI FILHO, N. **Uma apreciação comparativa dos investimentos destinados a educação superior brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. 2016.

MENDONÇA, Rosane; BARROS, Ricardo Paes de. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**. In: Texto para discussão Nº 525. Ipea, Rio de Janeiro: 1997.

MCKEOWN, Rosalyn (2002). **Education for Sustainable Development Toolkit**, versão 2.

MORAPEDI, Wazha G. (2002). **Dichotomy or Continuity: The Relationship between Higher, Secondary and Primary Education in Africa**. The Case of Botswana, mimeo, University of Botswana.

NEVES, L. M. W. **Educação e política hoje**. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

JURUÁ, Ceci Vieira. “**Lei das Parcerias Público-Privadas: vícios estruturantes do Projeto de Lei**”. In: Caderno Adunicamp. Campinas, fev., 2005

OLIVEIRA, J. F. de. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás**. 2000. 210f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OTRANTO, Celia Regina “**A reforma da educação superior do governo Lula: Da inspiração à implantação**” In Revista Universidade e Sociedade – ANDES-SN, ano XVI, nº 38, jun/2006.

OTRANTO, Celia Regina. **A Globalização e a Educação Superior Brasileira**. In: Souza, Donald Bello de; Ferreira, Rodolfo (Orgs.). *Bacharel ou Professor? O processo de reestruturação dos cursos de formação de professores no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet, 2000.

PAULA, M. F. C. **A modernização da universidade e a transformação da inteligência universitária**. Florianópolis, insular, 2002.



PAULA, M. F. C. e AZEVEDO, M. D. **Políticas e práticas de privatização do público na universidade: o caso UFF**. Avaliação, Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Campinas, 2006.

PENIN, S. T. S. **A USP e a ampliação do acesso à universidade pública**. 2004.

PERROUX, F. **La notion de develop pement, in l'economie du XXème siècle**. Ed. P.U.F. Paris-França, 1961.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da Educação no Brasil: A Organização Escolar**. 15ª Edição. São Paulo: Editora Autores Associados, 1998.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 5 ed. São Paulo: Moraes, 2002.

SCHAFF, A. **História e Verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

SCHAEFFER, Ute. **A expansão do ensino superior privado no Brasil**. 1v. 173p. Ijuí, 2016.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. **Reforma universitária - a nova forma histórica das esferas pública e privada no início do século XXI**. In: ORSO, Paulino José (Org.). Educação, sociedade de classes e reformas universitárias. Campinas: Autores Associados, 2007.

TEIXEIRA, Pedro Nunes. **Financiamento do ensino superior: desafios e escolhas**. 2º Ciclo de seminários internacionais. Educação no século XXI: modelos de sucesso. Rio de Janeiro: SENAC, 2009.

TEMPLE, Jonathan (2001). **Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD Countries**, OECD Economic Studies No.

TOPEL, Robert (2004). **The Private and Social Values of Education**, pp. 47-57, in Federal Reserve Bank of Cleveland (2004).

WORLD BANK. **Higher education. The lessons of experience**. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1994.