

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN - RS
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO

ARIELE SOUZA DE VARGAS

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL
PÓS LDB/96: O ENEM, SISU, PROUNI E FIES E SUAS (DES) CONTINUIDADES**

FREDERICO WESTPHALEN, RS

2021

ARIELE SOUZA DE VARGAS

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL
PÓS LDB/96: O ENEM, SISU, PROUNI, O FIES E SUAS (DES) CONTINUIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, Câmpus de Frederico Westphalen.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvia Regina Canan

FREDERICO WESTPHALEN, RS

2021

Ficha Catalográfica

ARIELE SOUZA DE VARGAS

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL
PÓS LDB/96: O ENEM, SISU, PROUNI, O FIES E SUAS (DES) CONTINUIDADES**

Projeto de Dissertação de Mestrado apresentado como requisito parcial para obtenção do título de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, Câmpus de Frederico Westphalen.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Silvia Regina Canan (PPGEDU/URI)

Prof.^o Dr. Altair Alberto Fávero (PPGEDU/UPF)

Prof.^o Dr. Daniel Pulcherio Fensterseifer (PPGEDU/URI)

Prof.^o Claudionei Vicente Cassol (CONVIDADO)

Frederico Westphalen, 18 de dezembro de 2020

IDENTIFICAÇÃO

Instituição de Ensino/Unidade

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Câmpus de Frederico Westphalen – RS

Rua Assis Brasil, nº 709, Bairro Itapagé, CEP 98400-000, Frederico Westphalen – RS.

Direção do Câmpus

Diretora Geral: Prof.^a Dr.^a Silvia Regina Canan

Diretora Acadêmica: Prof.^a Dr.^a Elisabete Cerutti

Diretor Administrativo: Prof. Ezequiel Plínio Albarello

Departamento/Curso

Chefe do Departamento de Ciências Humanas: Prof.^a Ms. Maria Cristina Gubiani Aita

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado em

Educação: Prof.^a Dr.^a Luci Mary Duso Pacheco

Disciplina

Dissertação

Orientadora

Prof.^a Dr.^a Silvia Regina Canan

Mestranda

Ariele Souza de Vargas

Linha de Pesquisa

Políticas Públicas e Gestão da Educação

Temática

Educação Superior, Políticas Públicas

Dedico este pequeno trabalho a minha grande filha Isadora de Vargas Teixeira, visto que, abandonei um estudo em razão dela, e hoje retorno aos estudos, também por ela.

AGRADECIMENTOS

Desejo expressar minha profunda gratidão à minha orientadora, que com muita paciência e dedicação me conduziu até o término deste trabalho. Agradeço a minha família pela compreensão e apoio, aos colegas pelo companheirismo e a Banca Orientadora pelas considerações. De uma forma geral quero agradecer a todos que, de um modo ou de outro, me auxiliaram nessa caminhada.

RESUMO

A presente proposta de estudo intitulada “AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL PÓS LDB/96: O ENEM, SISU, PROUNI, O FIES E SUAS (DES) CONTINUIDADES”, trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo de método analítico com base na Pedagogia Histórico Crítica de Dermeval Saviani. Buscou analisar as discontinuidades nas políticas públicas para Educação Superior em âmbito Federal, analisando as modificações/ alterações nas normativas legais do Enem, Sisu, Prouni e Fies. Também alcançou os objetivos de resgatar alguns conceitos de política pública e análise do contexto histórico de criação e influências na concepção da Lei Nº 9.394 De Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB/96. As análises permitiram compreender como se dá a influência da política de mercado e dos organismos internacionais no processo de formulações destas leis, como o setor privado influencia no público, e o público no privado, permitiu compreender como as leis são criadas para um processo de democratização para a Educação Superior, que nem sempre acontece, pois, mascaradas essas leis escondem propósitos de benefício a iniciativa privada e isenção do Estado no gasto público com a Educação Superior.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Superior. Descontinuidades.

ABSTRACT

The present study proposal entitled " PUBLIC POLICIES FOR HIGHER EDUCATION IN BRAZIL POST LDB/96: ENEM, SISU, PROUNI, O FIES AND THEIR (DIS) CONTINUITIES", it is a qualitative research of analytical method based on the Critical Historical Pedagogy of Dermeval Saviani . It sought to analyze the discontinuities in public policies for Higher Education at the Federal level, analyzing the modifications/changes in the legal regulations of Enem, SisU, Prouni and Fies. It also achieved the objectives of recovering some concepts of public policy and analysis of the historical context of creation and influences on the conception of Law N^o. 9.394 De Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB/96. The analyzes allowed us to understand how the influence of market policy and international organizations is in the process of formulating these laws, how the private sector influences the public, and the public in the private, allowed us to understand how laws are created for a process of democratization for Higher Education, which does not always happen, as these laws masked purposes of benefiting the private initiative and exemption of the State in public spending on Higher Education.

Keywords: Public Policy. College Education. Discontinuities

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 – Trabalhos pela grande área do conhecimento de Ciências Humanas.... | 33 |
| Gráfico 2 – Trabalhos por área do conhecimento. | 34 |
| Gráfico 3 – Trabalhos por área de concentração “Educação”..... | 35 |
| Gráfico 4 - Os 13 textos selecionados para análise por área de conhecimento..... | 35 |

QUADROS

| | |
|-----------------|----|
| Quadro 1 | 28 |
| Quadro 2. | 29 |
| Quadro 3 | 29 |
| Quadro 4. | 29 |
| Quadro 5. | 30 |
| Quadro 6. | 30 |
| Quadro 7 | 30 |
| Quadro 8. | 31 |
| Quadro 9. | 31 |
| Quadro 10. | 31 |
| Quadro 11 | 32 |
| Quadro 12. | 32 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BM | Banco Mundial |
| BTD | Banco de Teses e Dados |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| DM | Dissertação Mestrado |
| ENEM | Exame Nacional do Ensino Médio |
| EUA | United States of America – português: Estados Unidos da América |
| FIES | Fundo de Financiamento Estudantil |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| GATS | Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços |
| ICMS | Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases |
| MP | Mestrado Profissional |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PPGEDU | Programa de Pós-Graduação em Educação |
| PROUNI | Programa Universidade para Todos |
| SAT | Scholastic Aptitude Test |
| SEB | Sociedade Educacional Brasileira |
| SISU | Sistema de Seleção Unificada |
| SINAES | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior |
| TD | Tese Doutorado |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura |
| URI | Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 14 |
| 1.1 | ASPECTOS METODOLÓGICOS | 21 |
| 1.1.1 | Tema | 21 |
| 1.1.2 | Problema | 21 |
| 1.1.3 | Questões de pesquisa | 21 |
| 1.1.4 | Objetivo geral | 22 |
| 1.1.5 | Objetivos específicos | 22 |
| 2 | ESTADO DO CONHECIMENTO: UM LEVANTAMENTO DAS PRINCIPAIS PUBLICAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PORTAL DA CAPES A PARTIR DE 2015 | 28 |
| 2.1 | Roteiro de Pesquisa | 29 |
| 2.2 | Seleção dos textos a partir do título | 31 |
| 2.3 | Gráficos: Uma representação quantitativa do estado do conhecimento | 34 |
| 2.4 | Seleção dos textos a partir do resumo | 37 |
| 2.5 | Os 13 textos encontrados no catálogo de teses e dissertações da capes e suas contribuições | 37 |
| 2.6 | Considerações finais acerca do estado do conhecimento realizado | 40 |
| 3 | POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DE UM CONCEITO | 42 |
| 3.1 | Política Pública Educacional | 48 |
| 3.2 | Considerações acerca do conceito de política pública | 51 |
| 4 | A LEI DE DIRETRIZES E BASES – LDB/96: A MAIOR POLÍTICA PÚBLICA PARA EDUCAÇÃO | 53 |
| 4.1 | Os precedentes da educação superior até a LDB/96 | 54 |
| 4.2 | A presença dos organismos internacionais na educação | 62 |
| 5 | A ANÁLISE DAS POLÍTICAS E SUAS (DES)CONTINUIDADES | 67 |
| 5.1 | Enem: O novo vestibular | 69 |
| 5.2 | Sisu: O teste da Méritocracia | 77 |
| 5.3 | Prouni: Fomento a expansão | 84 |
| 5.4 | Fies: Espaço de mercantilização | 91 |
| 5.5 | Fies e Prouni: Uma consequência em comum | 96 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 100 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| REFERÊNCIAS | 105 |
| ANEXO A - DECISÃO Nº 2 DECISÃO N. 2, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1808. MANDA CRIAR UMA ESCOLA DE CIRURGIA NO HOSPITAL REAL DA CIDADE DA BAHIA..... | 118 |
| ANEXO B - TRECHO DO JORNAL “O ESTADO DE SÃO PAULO” DE 30 DE SETEMBRO DE 1911 P.05..... | 119 |

1 INTRODUÇÃO

O presente projeto de dissertação do Mestrado em Educação, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação (PPGEDU) da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), apresenta como tema central *As políticas públicas para a Educação Superior no Brasil: pós LDB/96 e suas (des)continuidades*. Tal temática é de suma importância, posto que as políticas públicas educacionais representam o conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado que visam assegurar o cumprimento do direito à educação, e, direta ou indiretamente, contam com a participação de entes públicos ou privados.

Nesse sentido, o presente estudo propõe compreender quais as políticas públicas para a Educação Superior (ES) que tiveram, em âmbito federal, continuidade, no Brasil, após a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996). Assim, busca-se investigar o que motivou suas permanências, continuidades ou descontinuidades.

Além disso, importa ressaltar que a descontinuidade tratada aqui não caracteriza apenas a exclusão de uma política pública, mas as transformações sofridas ao longo de sua trajetória, as quais marcam uma modificação para cumprir com determinados objetivos. Isso ocorre porque, ao passo que a sociedade se transforma e novas necessidades se configuram, novas demandas e modificações surgem e precisam ser atendidas. Não obstante, as políticas públicas vão sendo remodeladas; o que não é ruim, pois, do contrário, estariam estagnadas e sem valor significativo para a sociedade atual. Por isso, pretendo, com este trabalho, analisar de forma crítica os entremeios não aparentes presentes nas suas modificações.

Dessa forma, este estudo pretende trabalhar com quatro questões subjacentes à temática central, que se constituem nos objetivos e que propõem compreender: o que são políticas públicas? qual o histórico de construção das políticas públicas brasileiras para a Educação Superior após a LDB/96? de que forma essas políticas são/foram criadas pelo estado? por que, ao longo do tempo, elas são modificadas?

Primeiramente, será apresentado como segundo capítulo o Estado do Conhecimento, que será feito com base no levantamento das publicações existentes acerca do tema, reunidas no Banco de Teses e Dissertações da Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, com o intuito de compreender como estão os estudos acerca das Políticas Públicas para Educação Superior nos últimos 5 anos, bem como subsidiar a pesquisa.

Com o intuito de compreender o que são políticas públicas, este estudo busca, primeiramente, trazer uma concepção acerca do termo, para tanto, no terceiro capítulo serão apresentados estudos sobre o que são e quais seus objetivos. Para além disso, será apresentada a contribuição desta dissertação para as diversas áreas do conhecimento no âmbito do tema, pois o campo de estudos dessa área, ainda que recente em termos históricos, vem se desenvolvendo de forma ampla, com estudos em diversos campos, como saúde, desenvolvimento, habitação, entre outros. Nesse sentido, faz parte de um conjunto de projetos de estado e de governo e dialoga com vários setores da nossa sociedade. Portanto, serão aprofundados alguns conceitos já estudados, bem como será realizada uma análise do surgimento deste campo, para compreender melhor o nascimento de uma nova política pública.

Políticas públicas é como são chamados os projetos criados para melhorar ou modificar algo em determinada sociedade, visando o bem-estar comum da população. Nas políticas públicas para a Educação, as medidas podem assegurar direitos previstos pela constituição, bem como acesso à educação de qualidade a todos os cidadãos. Nesse contexto, é possível entender que as políticas públicas não surgem aleatoriamente, são projetos criados a partir de necessidades previamente estabelecidas pela sociedade. Além disso, para sua criação, leva-se em consideração as disputas sociais ou ideológicas que se sobressaem no período histórico/no momento em que são criadas.

Destarte, torna-se importante resgatar o conceito de política pública neste trabalho, tendo em vista que propõe dialogar sobre um termo que é interdisciplinar e que está presente entre os vários setores da sociedade. Ainda que seu conceito possa parecer óbvio, ressalta-se que o óbvio precisa ser reiterado porque acaba sendo esquecido, conforme salienta Saviani (2011, p.15). Por isso, conhecer as concepções que envolvem o termo é imperial para compreender como se relacionam ou se contrapõem no momento de sua elaboração.

No quarto capítulo será abordada a principal política pública para a Educação, que é a LDB/96 – considerada um marco histórico para a Educação Brasileira, pois visa garantir os direitos para educação previstos na Constituição Federal. O intuito é compreender o histórico de construção das políticas públicas brasileiras para a Educação Superior no pós LDB/96. O período também foi instituído como uma limitação temporal, tendo em vista que não é possível abarcar todos os conhecimentos de uma só vez.

A LDB/96 foi uma reafirmação, ou modificação, da antiga LDB/61, e se faz necessário um estudo da constituição dessa política pública porque ela é considerada a “mãe” de todas as outras criadas. Ademais, é a partir da LDB/61 que se mencionam as primeiras preocupações com a Educação Superior no Brasil. Assim, após a LDB/61 e a Constituição Federal CF/88 é criado o processo para a nova LDB, a qual foi aprovada em 1996. Dessa forma, descrever o histórico de construção das políticas públicas brasileiras para a Educação Superior pós LDB/96, no intuito de compreender como são construídas as políticas, também se faz como um dos objetivos deste trabalho.

No quinto capítulo, para compreender de que forma as políticas são criadas pelo Estado e por que, ao longo do tempo, elas são modificadas, analiso criticamente as quatro principais políticas que visam garantir o acesso à Educação Superior no Brasil, que são: Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Sistema de Seleção Unificada (SISU), Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento Estudantil ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

O ENEM, hoje considerado uma política de avaliação em larga escala, visa avaliar o desempenho dos estudantes do Ensino Médio, e serve como porta de entrada para a universidade. O SISU propicia aos estudantes, que realizaram o ENEM, a pleitear uma vaga em Instituições de Ensino Superior públicas. O PROUNI, por sua vez, concede bolsas de estudo parciais e integrais em universidades e faculdades privadas de todo o país; para estar adequado à vaga, é preciso que o aluno tenha realizado a prova do ENEM e que se enquadre nos requisitos sociais e econômicos exigidos pela Lei nº 11.096/2005. Por último, o FIES diz respeito a um empréstimo, realizado em instituições financeiras, que permite o aluno cursar o Ensino Superior em universidades privadas, também desde que tenha realizado a prova do ENEM. Diante disso, no terceiro capítulo serão analisadas essas políticas e as modificações que sofreram desde sua criação até os dias atuais, com vistas a compreender quais que, em âmbito federal, tiveram, de fato, continuidade no Brasil após a criação da LDB/96.

Por fim, as considerações finais reunirão a síntese dos estudos dos quatro capítulos considerando a apropriação do conceito de política pública, o contexto e criação da Lei de Diretrizes e Base da Educação e as modificações nas políticas públicas ENEM, PROUNI, SISU e FIES, criadas posteriormente ao texto da LDB/96.

Nesse sentido, compreender se as políticas públicas educacionais no Brasil passam por mudanças, seja pela forma como se modificam e surgem novas demandas sociais, seja pelas mudanças políticas e forma de governança, torna-se válido ao passo em que a sociedade se transforma e as políticas públicas são reformuladas/modificadas e/ou, muitas vezes, simplesmente excluídas - ainda que fazendo parte do cotidiano de sujeitos em comum.

Destarte, estudar as políticas públicas para Educação Superior e suas descontinuidades requer uma análise crítica sobre a questão, sendo assim, “compreender o sentido de uma política pública reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do estado como um todo e as contradições do momento histórico em questão” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 9).

Recente em termos históricos, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, LDB/96, sancionada pelo Presidente da República, na época, Fernando Henrique Cardoso, juntamente com o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, contempla os principais aspectos relacionados à Educação Básica e à Educação Superior. Desde sua criação, a Educação brasileira tem passado por modificações, inclusões, vetos, criação de novos projetos, bem como de novas políticas públicas que visam atender as necessidades do direito à educação previsto em lei.

Como ressaltado anteriormente, as políticas públicas para Educação Superior têm se concentrado nos programas ENEM, SISU, PROUNI e FIES, e dialogar sobre essas políticas sob o viés de suas descontinuidades é dialogar sobre uma questão pouco debatida, como poderá ser verificado posteriormente no estado do conhecimento. Isso porque a partir da LDB/96, apenas esses quatro programas foram criados para garantir o acesso à Educação Superior. Em contrapartida, em 29 de março de 2020, o atual Governo Federal de Jair Messias Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.741, que faz importantes alterações com base na Lei Orçamentária nº 13.707, publicada pelo Ex. Presidente Michel Temer, a qual dispõe sobre o teto de gastos, informando o congelamento de 29,6 bilhões de reais de recursos da União, com o objetivo de adequar as contas à Lei de Responsabilidade Fiscal, às metas de resultado primário e teto de gastos, retirando investimentos das áreas de Educação e Ciência.

Assim, essas modificações e interferências estatais são estudadas neste trabalho por um viés crítico, posto que dizem respeito às descontinuidades das

políticas educacionais. Não obstante, esta pesquisa se define, também, pelos contextos históricos do trabalho em questão e pela necessidade de compreender para quem são as políticas públicas, se são para os sujeitos ou para o próprio Estado, e a quem ou ao que o Estado se submete para realizar essas manobras.

Como afirma Gadotti (1984, p. 144), “a cada modelo de estado também corresponde uma proposta de educação, uma vez que todo projeto educativo, todo discurso educativo veicula uma imagem de homem, uma visão de homem que se deseja formar”, ou seja, a política educacional defendida por um determinado governo reflete como ele entende o mundo e as relações que se estabelecem na sociedade.

Nesse âmbito, também é pertinente a análise do contexto histórico destas modificações. Para tanto, será realizado um trabalho historiográfico, uma vez que a história é o estudo da relação do homem com o seu tempo, onde todos são entendidos como sujeitos históricos e sociais responsáveis pelo andar desse processo. A história está presente no cotidiano de todos e serve como alerta à condição humana do indivíduo como agente transformador do mundo. Sendo assim, pode-se analisar o surgimento de uma política pública a partir das necessidades ou desejos de um determinado grupo em um determinado momento histórico.

Não obstante, a importância e a justificativa para a realização deste trabalho residem na percepção de que as políticas públicas fazem parte do dia a dia das pessoas, ainda que muitas não tenham consciência disso. É algo que afeta sua vida diretamente. Sem embargo, o estudo de políticas públicas que foram criadas e que existem até os dias atuais permite uma análise do poder de interferência dos sujeitos na história como atores históricos e sociais dos projetos que estão em disputa por parte dos grupos sociais e seus interesses. Assim, a história é a ciência do passado e do presente; no entanto, ela nunca se repete: os tempos são outros, os conceitos se modificam, assim como os seus sujeitos do mundo. Por isso, ela serve como instrumento de conscientização dos homens sobre o seu papel como agente transformador dos acontecimentos reais.

É sabido que a pesquisa acadêmica, considerada pesquisa científica, além de um requisito básico para formação do aluno, é uma forma de produzir conhecimento e estabelecer respostas a hipóteses e problemas iniciais, e surge da necessidade do próprio pesquisador responder a suas próprias inquietações, perguntas, dúvidas a respeito de algum tema. Buscando, assim, respaldo científico para pensamentos e afirmações. Nessas circunstâncias, também, que se busca um estudo na área das

políticas públicas: a minha necessidade, como pesquisadora, de responder certos questionamentos que há muito fazem-me refletir sobre como poderia, humildemente, contribuir à área pesquisa e responder indagações, as quais podem ser as mesmas de outros colegas.

Durante a graduação em História, fui uma das primeiras alunas a ingressar na universidade por meio do PROUNI. Cursei toda a graduação com bolsa 100% integral. Na época, se não fosse dessa forma, também não seria de outra, pois não possuía condição de pagar por meus estudos; e em uma universidade pública, longe de casa, com um custo de vida altíssimo, também não conseguiriam meus pais manter-me financeiramente, tendo em vista que os cursos nas universidades públicas são integrais, o que dificulta a procura por emprego. Assim, desenvolvi uma profunda gratidão, quase que um amor, pelo PROUNI. Contudo, não foi um amor cego, posto que, de modo crítico, sempre reconheci as limitações do programa e que poderia ser melhorado.

Após cursar a graduação, ingressei em um programa de mestrado em uma universidade pública. Era um curso diurno, integral, com aulas que aconteciam três vezes na semana, e, se considerar os grupos de estudo, poderia dizer que eram quatro aulas por semana. Neste contexto, não consegui ter um emprego fixo, conseqüentemente, por condições financeiras, não consegui concluir o curso.

Atualmente, participando deste Programa de Pós-Graduação, tive a intenção de estudar os principais projetos realizados pelo Estado que auxiliam o ingresso do estudante no Ensino Superior, por isso ingressei na linha de pesquisa de políticas públicas. Escolhi investigar as políticas públicas para Educação Superior tendo em vista não só a minha vivência, mas, também, o fato de que as políticas públicas para Educação Básica são mais debatidas, logo, estão mais presentes nas pautas de pesquisas científicas. Talvez, se eu estivesse atuando como docente em sala de aula, eu tivesse outras inquietações, outros projetos. Contudo, reconheço aqui que minha intenção é bastante ambiciosa, porque estudar as políticas públicas para educação superior em âmbito federal é um grande projeto.

Nesse contexto, ao reconhecer que uma pesquisa científica nunca é para o mérito do pesquisador e sim para a comunidade investigativa e a quem lhe possa interessar, o intuito é justamente contribuir às discussões acadêmicas da área: buscando respostas e, por que não, soluções para problemas que são inerentes à sociedade, a um conjunto de pessoas.

Para tanto, a rigor de pesquisa científica, este trabalho conta com a metodologia de análise realizada pela perspectiva da Pedagogia Histórico-Crítica, de Dermeval Saviani. Essa pedagogia inspira a metodologia Histórico-Crítica, que, por sua vez, encontra no contexto histórico as contradições do momento em análise. Tais considerações serão melhor elaboradas nas seções metodológicas que seguem.

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

As políticas públicas educacionais são o conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado que visam assegurar o cumprimento do direito à educação, e que, direta ou indiretamente, contam com a participação de entes públicos ou privados. Sendo esse o cerne deste trabalho, delineamos a pesquisa e a metodologia de forma que, para alcançar os objetivos propostos nessa dissertação, o de, investigar quais as políticas públicas para a Educação Superior que, em âmbito federal, tiveram continuidade no Brasil após a LDB/96? Interessar-se a compreender o que motivou suas permanências para além das suas discontinuidades, nos norteamos pela seguinte questão de pesquisa: quais as políticas públicas para a Educação Superior que, em âmbito federal, tiveram, de fato, continuidade no Brasil após a LDB/96, e quais os fundamentos que motivaram as suas permanências e/ou discontinuidades? Para tanto, seguiu –se a rigor os critérios de uma pesquisa científica.

Pode-se afirmar que uma pesquisa científica é um procedimento racional e sistemático cujo objetivo é proporcionar respostas aos problemas propostos. (GIL, 2002, p. 17). Dessa forma, é desenvolvida por meio da utilização de métodos e técnicas necessários para o desenrolar de uma investigação satisfatória, que atinja os objetivos propostos. Por isso, se realiza ao longo de um processo de inúmeras fases e procedimentos científicos e, de acordo com Gil (2002):

A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema (p. 17).

A metodologia, segundo Minayo (2002, p. 16), “é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”; nessa concepção incluem-se os princípios teóricos, o conjunto de técnicas e de instrumentos que possibilitam a construção do pensamento e da pesquisa. Para Kauark e Medeiros (2010),

Na verdade, “metodologia científica” é muito mais do que “margem esquerda recuada a tantos centímetros” ou padronização das citações. É uma coleção, reunida ao longo de séculos de aperfeiçoamento da ciência, com a contribuição das academias, universidades e cientistas, de pressupostos para realizar e apresentar um trabalho de pesquisa, visando a eficácia deste,

de seus resultados, por um lado, e, por outro, proporcionar um padrão reconhecível por outros pesquisadores e pelo público geral (p. 06).

Ainda, de acordo com Minayo (2002, p. 16), “enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado capaz de encaminhar os empasses teóricos para o desafio da prática”. Ou seja, a metodologia é a bússola que orienta a caminhada durante a pesquisa; é o Norte que orienta o caminho de estudo. Nesse sentido, a presente proposta de estudo trata-se de uma pesquisa qualitativa, tendo em vista que não será possível mensurar em dados quantificáveis; ao contrário, apresenta uma análise subjetiva das proposições do estudo, com objetivo de aprofundar o conhecimento no âmbito da temática proposta.

Desse modo, a pesquisa qualitativa considera “que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Não requer o uso de técnicas estatísticas” (KAUARK; MEDEIROS, 2010, p. 06). Conforme Oliveira (1997):

Nas pesquisas nas áreas de ciências sociais e na educação, a abordagem qualitativa permite melhor compreensão do contexto do problema e envolve uma descrição acurada do fenômeno e do cenário social pesquisado, não levando em consideração apenas o ponto de vista das pessoas envolvidas, mas também dos pesquisadores (OLIVEIRA, 1997, s/p. apud LOURENÇO, 2016, p. 75).

Além disso, a pesquisa qualitativa não pode ser quantificada tendo em vista que trabalha com um universo de significados que respondem a questões muito particulares dos processos e dos fenômenos, que não podem ser reduzidas à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2002).

Assim, na busca por tornar esta investigação bem-sucedida e eficaz no desdobramento das ideias, esta proposta de trabalho traz nas suas significações conceitos que visam contribuir para o seu desenvolvimento. Portanto, é, também, de caráter exploratório, pois leva-se em conta que:

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2002, p. 41).

Além disso, como este trabalho é realizado a partir de leituras e estudos de fontes já existentes, é considerado uma pesquisa bibliográfica, pois trata-se de consultas a materiais já elaborados, constituídos principalmente de livros, artigos científicos, teses e dissertações. Ademais, também trata-se de uma análise documental, pois são feitas análises de políticas públicas e seus referidos documentos legislativos. Conforme Gil (2002) explica,

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (p. 45).

Esse autor explica, ainda, que, devido ao fato da pesquisa documental ser muito parecida com a bibliográfica, nem sempre fica clara a distinção entre a pesquisa bibliográfica e a documental, já que, a rigor, as fontes bibliográficas nada mais são do que documentos impressos para determinado público (GIL, 2002). Nesse sentido, valho-me das considerações de que na pesquisa documental incluem-se “desde leis, regulamentos, decretos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais, revistas, discursos, roteiros de programas de rádio e televisão até livros, estatísticas e arquivos escolares” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38).

Como método analítico, é utilizada a análise de conteúdo de Bardin (2004), que auxiliará na compreensão de conteúdo documental. Segundo essa autora, a pesquisa documental pode ser definida como uma operação ou um conjunto de operações que visam representar o conteúdo de um documento a fim de facilitar sua compreensão. A análise documental, segundo Bardin (2004),

[...] permite passar nesse sentido, de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro). São por exemplo, os resumos ou abstracts (condensações do documento segundo certas regras, ou a indexação, que permite por classificação em palavras chave, descritores ou índices, classificar os elementos de informação dos documentos de maneira muito restrita (p. 46).

Dessa forma, a análise de conteúdo trata-se da comunicação daquilo que está expresso nos documentos, pois, segundo a autora, os objetivos são um para cada ação (BARDIN, 2004). Nesse sentido, a análise documental trata da informação condensada, enquanto a análise de conteúdo é a manipulação da mensagem, realizada “para evidenciar os indicadores que permitam inferir em sobre uma realidade não expressa na mensagem” (BARDIN, 2004, p.46).

O enfoque teórico de pesquisas da área das Ciências Sociais necessita ter uma disciplina intelectual, isto é, a vinculação do pesquisador a uma concepção de vida, de homem e de mundo (TRIVIÑOS, 1987, p. 13). A partir dessa perspectiva, entendendo as políticas públicas como uma construção social, ou procedimentos que visam atender a uma demanda social, os quais levam em conta a participação dos sujeitos sociais históricos, a metodologia utilizada nesta investigação ocorre no campo da teoria crítica. Nesse sentido, possui centralidade na atividade crítica como condição de possibilidade de intervenções transformadoras sobre o mundo, fundada, por sua vez, no reconhecimento de que o que existe é o resultado de um processo histórico e, por isso, não é nem necessário, nem eterno (NUNES, 2006).

A teoria crítica, segundo Werlang (2005), precisa ser intransigente na procura da verdade, oportunizando um pensamento reflexivo e radical, profundo e desmistificador. “A intransigência é a nota própria da Teoria Crítica, que persiste realizando a negação do mundo administrado na tentativa de inverter o processo no rumo da emancipação” (p. 46).

Nesse sentido, o conhecimento tem materialidade, envolvimento concreto e relação direta com a sociedade. O campo do materialismo histórico avança em termos de uma concepção materialista da história mais adequada ao nosso tempo; por isso, ancorados no pensamento marxiano e atentos aos desafios da história, busca-se retomar as teorias progressistas e os elementos que possam ajudar a enxergar melhor e transformar a realidade (PUCCI, 1994). Com isso, a autorreflexão permite dar conta da duplicidade da teoria e do “conhecimento. Ou seja, a duplicidade da teoria e da prática” (PRESTES, 1995, p. 88 *apud* THUMS, 2003, p. 126).

A Teoria Crítica é um saber melhor, na medida em que representa o esforço de mudar a estrutura básica, no sentido de qualidade. Não significa, entretanto, que se alimenta de fontes superiores, com informações qualitativamente diferenciadas em si, “mas a diferença se estabelece na relação dos sujeitos com a objetividade, para favorecer o estabelecimento de um conhecimento que atenda as exigências materiais da sociedade vigente” (PRESTES, 1995, p. 89 *apud* THUMS, 2003, p. 126).

Referente ao resgate das teorias progressistas, a presente proposta de estudo ancora-se na Pedagogia Histórico-crítica, de Dermeval Saviani (2011), fundamentada na dialética de base marxista. De acordo com o autor,

Quanto às bases teóricas da pedagogia histórico-crítica, é óbvio que a contribuição de Marx é fundamental. Quando se pensam os fundamentos

teóricos, observa-se que, de um lado, está a questão da dialética, essa relação do movimento e das transformações; e, de outro, que não se trata de uma dialética idealista, uma dialética entre os conceitos, mas de uma dialética do movimento real. Portanto, trata-se de uma dialética histórica expressa no materialismo histórico, que é justamente a concepção que procura compreender e explicar o todo desse processo, abrangendo desde a forma como são produzidas as relações sociais e suas condições de existência até a inserção da educação nesse processo (SAVIANI, 2011, p. 119-120).

Tendo em vista que as leis e as categorias da dialética se formaram no processo de desenvolvimento histórico do conhecimento e da prática social, características do fazer-se da humanidade (TRIVIÑOS, 1987, p. 54), a pesquisa em políticas públicas requer maior criticidade e busca pela verdade. Por isso, mais do que uma descrição formal dos métodos e técnicas a serem utilizados, indica as opções e a leitura operacional que o pesquisador fez do quadro teórico. A metodologia não só contempla a fase de exploração de campo como a definição dos instrumentos e procedimentos para análise de dados.

No que tange à Pedagogia Histórico-crítica como método de pesquisa, como próprio Saviani (2011) já referiu, trata-se de um método dialético em que há dois pontos importantes a serem considerados: o primeiro é de que é um método genuinamente brasileiro, e apesar de tratar os conceitos sob o viés da dialética já antes presente nos estudos de Marx, Hegel e Gramsci, surge pela emergência de um movimento pedagógico próprio do Brasil que visasse questionar a pedagogia nos anos 1979, contexto em que se começam os primeiros estudos. Essa teoria permitiu estabelecer análises críticas da pedagogia no Brasil, que, até então, possuía um caráter reprodutor (SAVIANI, 2011, p. 116). O segundo ponto é que, como método genuinamente brasileiro e voltado à crítica de pedagogia produtivista, permite que se tenha um método específico voltado aos estudos pedagógicos, trazendo à luz das pesquisas sobre os conceitos específicos da educação.

No que se refere à dialética, que tem como base o estudo a partir do contexto em que a pesquisa ocorre, a pedagogia histórico-crítica abarca dois conceitos fundamentais: o primeiro é conceito de dialética do movimento real, o qual não se refere a uma dialética idealista, como a de Marx; segundo, o conceito de materialismo histórico que, segundo Saviani (2011), é justamente a concepção que procura compreender e explicar o todo do processo investigativo, abrangendo desde a forma como são produzidas as relações sociais e suas condições de existência até a inserção da educação no contexto real. Conforme esse autor,

Se a educação é mediação no seio da prática social global, e se a humanidade se desenvolve historicamente, isso significa que uma determinada geração herda da anterior um modo de produção com os respectivos meios de produção e relações de produção. E a nova geração, por sua vez, impõe-se a tarefa de desenvolver e transformar as relações herdadas das gerações anteriores. Nesse sentido, ela é determinada pelas gerações anteriores e depende delas. Mas é uma determinação que não anula a sua iniciativa histórica, que se expressa justamente pelo desenvolvimento e pelas transformações que ela opera sobre a base das produções anteriores. À educação, na medida em que é uma mediação no seio da prática social global, cabe possibilitar que as novas gerações incorporem os elementos herdados de modo que se tornem agentes ativos no processo de desenvolvimento e transformação das relações sociais (SAVIANI, 2011, p. 121).

Dessa forma, os conteúdos sistematizados historicamente ao longo dos anos passam a ser muito importantes, visto que é por meio deles que se apreende a perspectiva histórica e cultural do mundo, assim como o modo de situar-se historicamente (SAVIANI, 2011). De acordo com Saviani (2011),

Isso se expressa também no processo do conhecimento, através da importância do momento analítico, quando se chega à síntese pela diferenciação. O próprio conceito de síntese implica a unidade das diferenças. O conceito de concreto, conforme Marx, é a unidade da diversidade. É isso que torna necessário o momento da abstração. Não chego à síntese senão pela mediação da análise. Na síncrese está tudo mais ou menos caótico, mais ou menos confuso. Não se tem clareza dos elementos que constituem a totalidade. Na síntese eu tenho a visão do todo com a consciência e a clareza das partes que o constituem (p. 124).

Diante disso, a pedagogia histórico-crítica norteia este estudo com as premissas de compreender a descontinuidade das políticas públicas para Educação Superior a partir das quatro políticas principais já referidas. Além disso, é um processo que se conscientiza de que, tais políticas/leis, são elaboradas por quem está no poder no determinado período histórico de sua criação. Com isso, compreende-se que sofrem interferência, ou herdam princípios, dos que estavam antes no poderio.

Neste sentido, o entendimento acerca das Políticas Públicas ENEM, SISU, FIES e PROUNI, juntamente com a compreensão do conceito de política pública e da trajetória da LDB faz parte de uma síncrese. Ou seja, esses movimentos fazem parte de um todo, se vistos separadamente e, aparentemente, não poderem não possuir relação explícita ou direta. Por isso, Saviani (2011) explica que é um movimento considerado mais ou menos caótico, em que a compreensão das partes permitirá chegar à síntese, à consciência e à clareza do conjunto temático estudado.

2 ESTADO DO CONHECIMENTO: UM LEVANTAMENTO DAS TESES E DISSERTAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PORTAL DA CAPES A PARTIR DE 2015

O Estado do Conhecimento ou Estado da Arte é uma forma de pesquisa, de caráter quantitativo, que tem como base o levantamento de publicações existentes acerca de algum tema, reunido em um “catálogo” de faculdades, institutos, universidades, associações nacionais e órgãos de fomento da pesquisa. Segundo Soares (1987, p.3):

Essa compreensão do estado de conhecimento sobre um tema, em determinado momento, é necessária no processo de evolução da ciência, a fim de que se ordene periodicamente o conjunto de informações e resultados já obtidos, ordenação que permita indicação das possibilidades de integração de diferentes perspectivas, aparentemente autônomas, a identificação de duplicações ou contradições, e a determinação de lacunas e vieses (SOARES, 1987, p. 3 *apud* FERREIRA, 2002, p. 259).

Nesse sentido, compreendendo a importância do conhecimento e da renovação das pesquisas a partir de estudos existentes já analisados através do Estado do Conhecimento, é possível também delimitar a problemática de uma nova investigação. Busca-se, dessa forma, pelo novo, compreender aquilo que ainda não foi investigado, ou, ainda que o tema tenha já sido trabalhado, busca-se analisá-lo em uma perspectiva diferente. Nessa categoria entram os temas que apresentam um número “inferior” de pesquisas e os que ainda não foram pesquisados.

Para melhor efetuar a pesquisa aqui proposta, a busca das produções já existentes na área investigada está estruturada a partir dos dados coletados no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), regulamentado pela Portaria nº 13/2006, que disponibiliza os resumos de teses e dissertações apresentadas nos Programas de Pós-Graduação do país. Esse catálogo é um sistema de busca bibliográfica que reúne registros desde 1987. De acordo com o Portal da CAPES:

As informações contidas no BTB são fornecidas diretamente à Capes pelos programas de pós-graduação, que se responsabilizam pela veracidade dos dados. Inicialmente foram disponibilizados 125.000 resumos de teses/dissertações no período de 1996 a 2001, os quais foram obtidos através do sistema Coleta, em parceria com a área de informática da Capes. Com o intuito de melhorar e ampliar a base de dados bibliográficos disponíveis, também foram resgatadas e incluídas referências de trabalhos defendidos desde 1987. A partir de então, os dados são atualizados anualmente após o informe de atividades pelos programas de pós-graduação do país à Capes.

Com o lançamento da Plataforma Sucupira, o Coleta de Dados foi reformulado e passou a ser um dos módulos que a constituem, sendo assim, as informações contidas no BTD passaram a ser obtidas através desta Plataforma (PORTAL DA CAPES)¹.

Assim, tendo em vista que o portal da Capes reúne, em seu Catálogo de Teses e Dissertações, uma infinidade de trabalhos em um só lugar, busquei elaborar o Estado do Conhecimento a partir desse catálogo, com intuito de investigar quais pesquisas estão sendo realizadas no campo das Políticas Públicas para Educação Superior, a fim de subsidiar a construção teórica do nosso trabalho.

2.1 ROTEIRO DE PESQUISA

Primeiramente foi acessado o site do Portal da CAPES² e os primeiros descritores utilizados foram “Políticas Públicas” AND “Educação Superior”; a partir dessa busca foram encontradas 1.328 publicações. Posteriormente, foi utilizado filtro “Ano”, ocasião em que selecionei publicações realizadas a partir de 2015 (últimos cinco anos), onde foram encontradas 356 publicações, das quais 237 publicações eram Dissertações de Mestrado (DM) e 119 publicações eram Teses de Doutorado (TD), conforme quadro abaixo:

Quadro 1.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 71 | 65 | 87 | 0 | 14 | 0 |
| TD | 35 | 32 | 46 | 0 | 6 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Após essa coleta, a fim de chegar mais próximo ao objetivo do trabalho, foram utilizados os descritores “Políticas Públicas” AND “Educação Superior” AND “Continuidades”, contudo, não foram encontrados trabalhos relevantes nos últimos cinco anos para essa busca. Ao todo foram quatro trabalhos publicados:

¹ Disponível em: <https://metadados.capes.gov.br/index.php/catalog/181>. Acesso em jan. 2021.

² Link disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em jan. 2021.

Quadro 2.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| TD | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Na terceira busca, utilizei os descritores “Políticas Públicas” AND “Educação Superior” AND “LDB”. Assim, foram encontradas 50 publicações sem qualquer relevância ou conformidade com o propósito deste trabalho, sendo que quatro delas estavam classificadas como Mestrado Profissional (MP).

Quadro 3.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 8 | 13 | 14 | 6 | 2 | 0 |
| TD | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Levando em conta que um dos objetivos do trabalho envolve analisar especificamente quatro políticas públicas para Educação Superior, que são o ENEM, o PROUNI, o FIES e o SISU, essas siglas foram utilizadas também como palavras de busca no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. Primeiramente foram utilizadas as quatro políticas em uma busca para auferir se haviam publicações com elas juntas no mesmo trabalho. Diante disso, foram utilizados os seguintes descritores: “ENEM” AND “PROUNI” AND “FIES” AND “SISU”, tendo sido encontradas três publicações:

Quadro 4.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| TD | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Posterior a essa busca, foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “Políticas Públicas” AND “Educação Superior” AND “ENEM”, e foram encontradas 49 publicações para os últimos cinco anos, sendo que 10 delas estavam classificadas como MP:

Quadro 5.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 6 | 10 | 13 | 0 | 0 | 0 |
| MP | 2 | 2 | 5 | 0 | 1 | 0 |
| TD | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Na terceira busca foram utilizados os descritores de busca: "Políticas Públicas" AND "Educação Superior" AND "PROUNI", e foram encontrados 44 trabalhos publicados na área:

Quadro 6.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 5 | 8 | 16 | 3 | 1 | 0 |
| TD | 3 | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Após, foram utilizados os descritores de busca: "Políticas Públicas" AND "Educação Superior" AND "FIES", e foram encontrados 29 trabalhos publicados na área:

Quadro 7.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 4 | 7 | 10 | 2 | 6 | 0 |
| TD | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

2.2 SELEÇÃO DOS TEXTOS A PARTIR DO TÍTULO

Após o processo descrito na seção anterior e da seleção das 356 publicações, 237 publicações de DM e 119 publicações de TD, por meio dos descritores "Políticas Públicas" AND "Educação Superior", foram selecionadas, a partir do título, 37 publicações para análise, conforme demonstra o Quadro 8:

Quadro 8.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 4 | 6 | 9 | 0 | 1 | 0 |
| TD | 9 | 3 | 3 | 0 | 2 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

A fim de chegar mais próximo do objetivo do trabalho, foram utilizados os descritores “Políticas Públicas” AND “Educação Superior” AND “Continuidades”, e, como mencionado anteriormente, não foram encontrados trabalhos relevantes nos últimos cinco anos para essa busca.

Na terceira busca, realizada com os descritores “Políticas Públicas” AND “Educação Superior” AND “LDB”, foram encontradas 13 publicações sem qualquer relevância ou conformidade com o propósito deste trabalho, pois se tratavam de pesquisas realizadas no âmbito da Educação Básica. Por isso, tendo em vista que o objetivo deste trabalho está em torno das políticas para Educação Superior, não foram selecionados textos com esses descritos.

Acerca da busca que utilizou a sigla das quatro políticas públicas que visam garantir o acesso à Educação Superior (ENEM, SISU, PROUNI e FIES), das três publicações encontradas foram selecionadas duas:

Quadro 9.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| TD | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Já na busca que envolveu os descritores “Políticas Públicas” AND “Educação Superior” AND “ENEM” foram selecionadas sete publicações para os últimos cinco anos:

Quadro 10.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 3 | 3 | | 0 | 0 | 0 |
| TD | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Na busca feita com os descritores "Políticas Públicas" AND "Educação Superior" AND "PROUNI" foram encontrados 44 trabalhos publicados na área, e foram selecionados, pelo título, 37 trabalhos:

Quadro 11.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 5 | 8 | 16 | 0 | 1 | 0 |
| MP | 1 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Posterior foram utilizados os descritores de busca: "Políticas Públicas" AND "Educação Superior" AND "FIES", e dos 29 trabalhos publicados na área foram selecionados nove para análise:

Quadro 12.

| QUADRO DEMONSTRATIVO PUBLICAÇÕES POR ANO | | | | | | |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| TIPO DE TRABALHO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DM | 0 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| TD | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Autoria própria.

Após a seleção pelo título chegamos aos resumos de 90 trabalhos publicados das 356 publicações selecionadas a partir dos últimos 5 anos. Os critérios de seleção ocorreram considerando os descritores mencionados; também foram utilizados critérios de desclassificação, quais sejam: trabalhos que falavam das políticas públicas no âmbito da Educação Básica; trabalhos que se tratavam de estudos de caso desenvolvidos em grupos específicos, como universidades, cidades ou estados específicos, como exemplo utilizo o trabalho intitulado: *Análise do Capital Social em uma Instituição Educacional no município de Porto Velho*, de Oliveira (2015); trabalhos que tratavam acerca de alguma disciplina específica, como, por exemplo, o trabalho de Avelar (2015), intitulado *O Inglês no ENEM e na escola: práticas de dois professores do ensino médio*; trabalho de programas que não se relacionavam com objetivo deste trabalho, como o de Silva (2019), intitulado *Uma história do PIBID de matemática da UERN/Mossoró-RN (2009 - 2018): memórias em um documentário*; trabalhos que não tivessem relação com o tema abordado nesta dissertação; e trabalhos que, ao falar das políticas, analisavam a questão do educando, do atendimento à demanda e não das suas discontinuidades.

A partir de aplicados esses critérios, restaram 13 textos selecionados para análise.

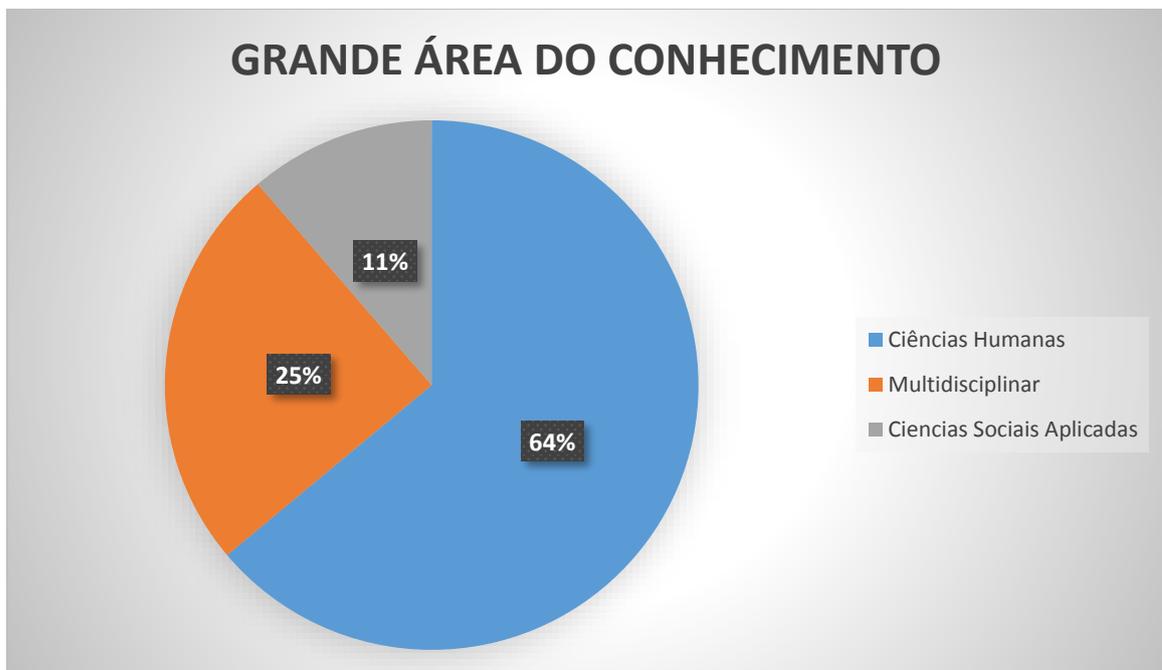
2.3 GRÁFICOS: UMA REPRESENTAÇÃO QUANTITATIVA DO ESTADO DO CONHECIMENTO

A experiência quantitativa é muito útil para uma rápida análise de um conjunto de dados que se quer obter. Assim, o Gráfico 1 representa as publicações feitas pela Grande Área de Conhecimento de acordo com os 1.382 estudos encontrados no portal da CAPES acerca de políticas públicas para Educação Superior.

De tal maneira, o objetivo dos gráficos neste trabalho é apresentar de forma ágil as informações da parcela de participação de cada área do conhecimento na produção das publicações para o estudo das Políticas Públicas para Educação Superior no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

A seguir, o gráfico representa os estudos feitos nas 1.382 publicações encontradas no portal da CAPES em políticas públicas para educação superior. O Gráfico representa as publicações pela Grande Área de conhecimento.

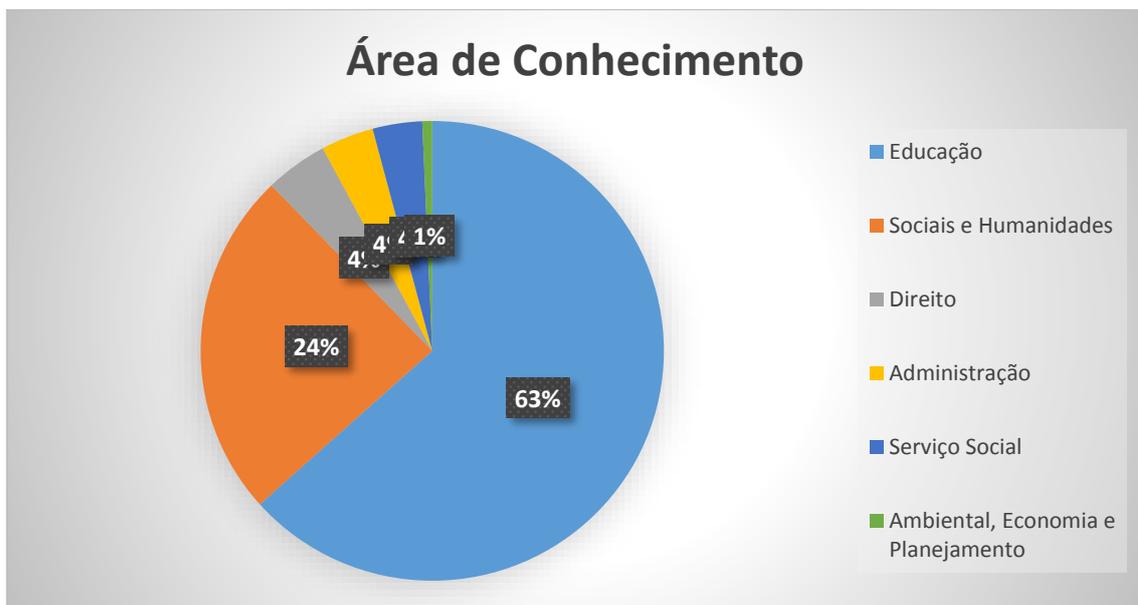
Gráfico 1 – Trabalhos pela grande área do conhecimento de Ciências Humanas.



Fonte: Autoria própria.

Esse primeiro gráfico apresenta uma representatividade nas publicações de trabalhos acerca das políticas públicas para Educação Superior na grande área do conhecimento das Ciências Humanas, que corresponde a mais da metade das publicações. O Gráfico 2 traz a representação do número de trabalhos publicados tendo como base o filtro dos últimos 5 anos, relativo à “Área do Conhecimento” delimitada.

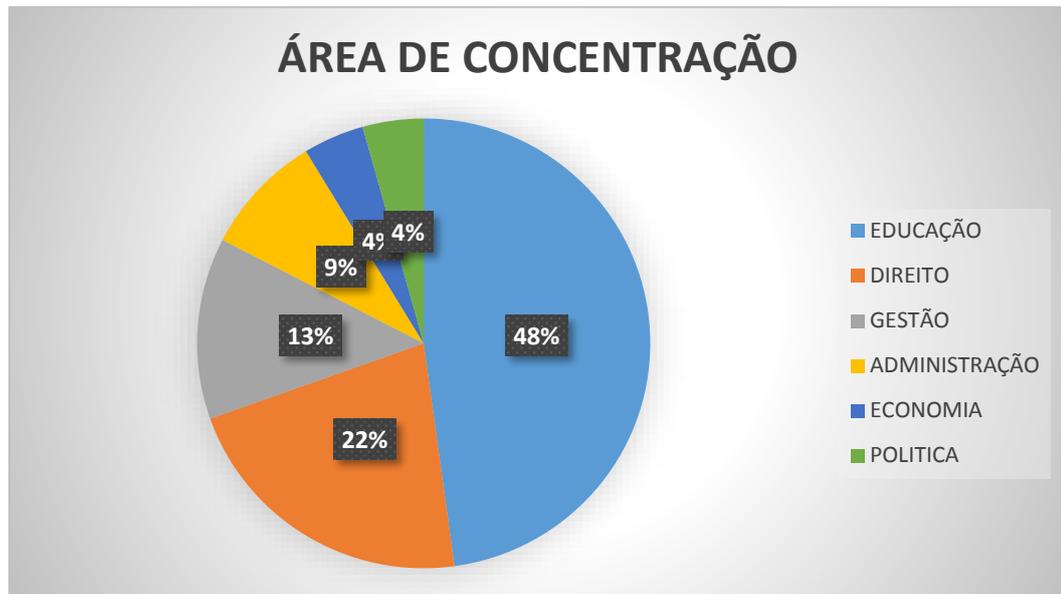
Gráfico 2 – Trabalhos por área do conhecimento.



Fonte: Autoria própria.

O Gráfico 2 representa as publicações de trabalhos publicados acerca das políticas públicas para Educação Superior através do filtro dos últimos 5 anos, por meio do qual, 356 publicações, na “Área do Conhecimento” da Educação, foram encontradas. Das Ciências Humanas, a Educação corresponde ao maior número de publicações.

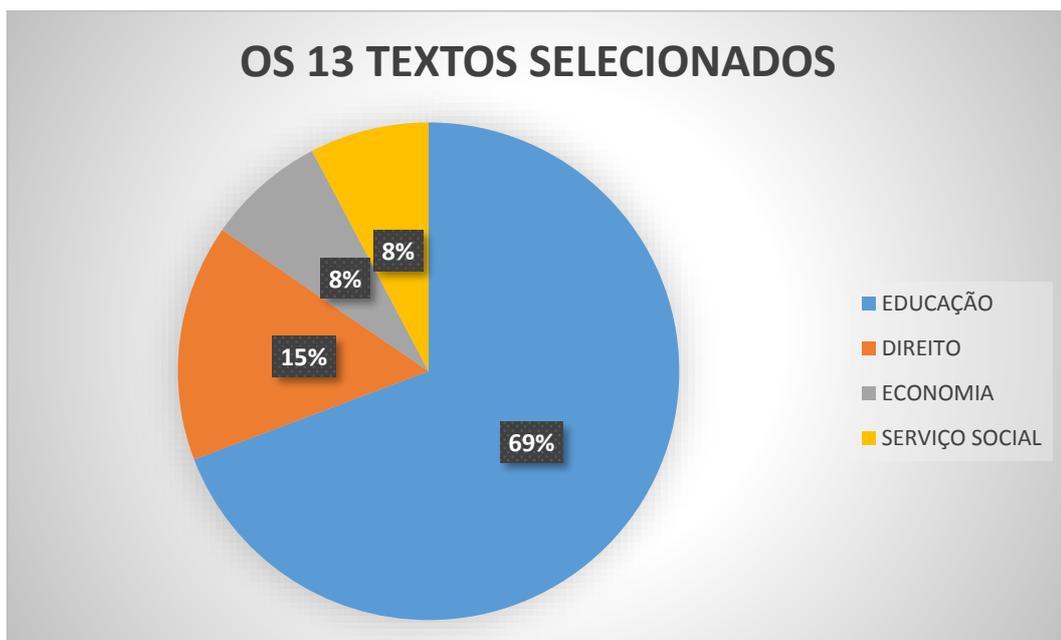
Gráfico 3 – Trabalhos por área de concentração “Educação”.



Fonte: Autoria própria.

O Gráfico 3 refere-se à primeira seleção de textos, os 24 textos primeiramente selecionados para este trabalho a partir do resumo, os quais apresentam uma maior concentração em pesquisas acerca das políticas públicas na Educação Superior na própria área de concentração da Educação, seguida da área do Direito, Gestão, Administração, Economia e, por fim, Política. É possível observar, nesse sentido, que a área da Educação é a maior responsável pela reflexão e pelas análises da temática.

Gráfico 4 - Os 13 textos selecionados para análise por área de conhecimento.



Fonte: Autoria própria.

O quarto e último Gráfico representa as áreas em que mais se encontram publicações a partir dos 13 textos selecionados para este trabalho, onde é possível identificar também a maior produção na área da Educação.

2.4 SELEÇÃO DOS TEXTOS A PARTIR DO RESUMO

Dos 90 trabalhos “filtrados” a partir do título, 24 foram selecionados a partir do resumo. Tal seleção de textos, além de demonstrar a produção acadêmica relacionada ao tema, poderia enriquecer o trabalho ainda mais.

Mencionar o contexto em que será amparada a pesquisa é parte prescindível na elaboração de um projeto, por descrever aspectos que identificam a base que norteará os trabalhos investigativos, bem como pela conceituação teórica, alicerçada em outros trabalhos já realizados (METZ, 2016, p. 19).

Assim, a leitura dos 24 trabalhos na íntegra propiciou mais um afinamento dos estudos. Com isso, constatou-se que alguns textos se tratavam de estudos de caso, outros se tratavam de trabalhos dos quais o viés de pesquisa que parecia próximo se distanciou dos objetivos aqui elencados, e outros não continham o conteúdo teórico ou abordagem que este trabalho pretendeu utilizar. Desse modo, após a leitura dos 24 artigos selecionados, foi efetuada mais uma seleção, restando 13 artigos para análise. Esses estão descritos na seção a seguir.

2.5 OS 13 TEXTOS ENCONTRADOS NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES E SUAS CONTRIBUIÇÕES

O trabalho de Paula (2016), intitulado *A política de Educação Superior nos governos petistas: a inflexão da universidade ao capital*, tem como tema central a Educação Superior. Perfilou como objeto de investigação as políticas de educação superior implementadas pelos governos petistas. Assim, realizou-se um estudo bibliográfico e documental sobre a atuação desses governos em relação a três políticas públicas estudadas neste trabalho. O ENEM, o FIES e o ProUni.

A dissertação de Xavier (2016), intitulada *Uma análise dos programas de acesso à educação superior nos governos Lula e Dilma*, analisa os programas de acesso à Educação Superior nos governos Lula e Dilma com vista a verificar se as opções de financiamento público - especialmente o PROUNI E o FIES - resultaram em aumento do acesso à essa modalidade de estudo e em mudança na relação

público/privado. Identifica e compara esses programas, avaliando sua contribuição na democratização do acesso, para tanto, analisa o crescimento do número de alunos, a evolução das instituições de ensino participantes dos programas de financiamento, as fontes de financiamento e o resultado social dos programas. Utiliza-se também das leis e principais atos do PROUNI, configurando-se como um importante aporte teórico para este trabalho.

O trabalho intitulado *Políticas Públicas e Ensino Superior no Brasil: o desafio da inclusão social a partir dos programas FIES e PROUNI*, de Carvalho (2016), visou discutir acerca do acesso à educação como direito fundamental a ser garantido pelo Estado, com especial atenção à contextualização histórica do Ensino Superior no Brasil. Além disso, buscou investigar as políticas públicas para o Ensino Superior no Brasil inauguradas a partir da Constituição Federal de 1988 e verificar as contribuições do ProUni e FIES na inclusão social de estudantes de renda familiar baixa em cursos de graduação.

O trabalho de Pacheco (2017), acerca da *Democratização do acesso à Educação Superior no Brasil*, teve como objetivo geral analisar se as políticas públicas educacionais propostas para a democratização estão contribuindo, de fato, para facilitar o acesso à Educação Superior.

A dissertação de Moura (2016), cujo título é *Políticas públicas para o Ensino Superior Brasileiro 2003-2014, uma análise do PROUNI e FIES*, teve como objetivo discorrer sobre as políticas públicas educacionais no governo do Partido dos Trabalhadores 2003-2014, analisando especificamente o Programa Universidade Para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que são políticas de acesso ao Ensino Superior, voltadas para as instituições de ensino privadas.

O trabalho intitulado *As políticas para a Educação Superior nos governos Lula e Dilma: uma análise do PROUNI e FIES*, de autoria de Rodrigues (2016), também teve como objetivo analisar o processo de ampliação do acesso à Educação Superior no Brasil por meio do PROUNI e FIES.

Já a pesquisa de Novaes (2017), sob o título de *Financiamento público para o Ensino Superior privado no Brasil: uma análise crítica do FIES e PROUNI*, teve como foco a análise das políticas públicas de financiamento para educação superior privada no Brasil instituídas a partir da década de 1990, evidenciando FIES e o PROUNI na relação com a democratização de acesso da classe trabalhadora ao Ensino Superior.

O estudo de Siqueira (2019), teve como tema *As políticas públicas de Educação Superior em face do poder econômico das empresas de ensino universitário* e pretendeu investigar os impactos das políticas públicas a partir do ano de 1997, pois foi quando a legislação nacional passou a permitir o ingresso de empresas privadas no ramo de Educação Superior. Assim, com a implantação dos programas, prestados pelas instituições privadas, de incentivo ao acesso ao Ensino Superior, o setor passou a demonstrar grande atratividade, transformando substancialmente as características dos ofertantes desse nível de ensino.

A investigação de Miranda (2017), intitulada *FIES e PROUNI na expansão da Educação Superior: quanto vale o conhecimento no Brasil?* teve como objetivo analisar as políticas públicas de expansão da educação superior: Fies, Prouni e Reuni no período de 1990 a 2015, e o contexto da Reforma do Estado brasileiro e sua relação com o setor privado na formação de um mercado educacional lucrativo, a fim de identificar as implicações desses programas no processo de democratização da Educação Superior.

Freire (2015) teve o intento de investigar *O Ensino Superior brasileiro mercantilizando: PROUNI e FIES no contexto da crise estrutural do capital*. Assim, essa pesquisa dissertativa trata-se da análise do ensino superior brasileiro no contexto da crise estrutural do capital, a partir da virada do século XX e início do século XXI, com destaque às políticas educacionais de financiamento ao Ensino Superior, elucidadas pelo FIES (1999) e pelo PROUNI (2005).

A pesquisa *As Políticas Para o Ensino Superior no governo Lula (2003 – 2010): análise dos pesquisadores*, de Vaz (2017), teve como foco de investigação as políticas educacionais no Ensino Superior elaboradas no período do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010).

A tese realizada por Lins (2017), cujo título é *Apropriação do Fundo Público pelo Ensino Superior privado no Brasil: a intermediação do Estado*, versa sobre a intermediação do Estado enquanto elemento fundamental na expansão do Ensino Superior privado brasileiro, principalmente através da apropriação do Fundo Público como mecanismo de financiamento desse processo de privatização, em conformidade com as diretrizes instituídas pelo Consenso de Washington.

Por fim, a dissertação de Messina (2016), sob o título de *Exame Nacional do Ensino Médio: razões e contradições*, apresenta um estudo sobre o ENEM no Brasil, para compreendê-lo como principal instrumento de seleção para o ingresso no Ensino

Superior brasileiro. Além disso, a estrutura desta dissertação contempla levantamento recente sobre o tema pesquisado (2010-2015).

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO ESTADO DO CONHECIMENTO REALIZADO

O estágio da pesquisa denominado Estado do Conhecimento como uma prática relevante serve não só para levantamentos quantitativos, ele também é fundamental para análise do próprio objeto de estudo. Logo, também se torna importante não só para fins de comprovação de que um estudo é relevante, como também poderá servir de base para outros estudos, pois trata-se:

[...] de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado [...] (FERREIRA, 2002, p. 257).

Nesse sentido, através das pesquisas feitas em relação ao objeto de estudo deste trabalho, pode-se observar que existe uma grande produção científica em relação ao tema proposto. São cerca de 356 trabalhos publicados nos últimos 5 anos. Ademais, não foram encontradas pesquisas significativas sobre a “continuidade” ou “descontinuidade” de políticas públicas, assim como não foram encontradas publicações relevantes sobre o enfoque das políticas públicas para Educação Superior no período pós LDB/96, e nem trabalhos que analisassem as quatro políticas juntas (PROUNI, ENEM, FIES e SISU), como a proposta desta dissertação, o que ratifica a importância desta investigação.

A partir dos dados quantitativos demonstrados nos gráficos, constatou-se que a maior parte das publicações sobre as Políticas Públicas para Educação Superior são elaboradas por estudantes da própria área de Educação, com maior ênfase na análise crítica e nos efeitos das políticas ao longo do tempo. Em alguns estudos de caso, buscou-se avaliar o impacto da política pública em determinado setor da sociedade.

Partindo do pressuposto de que quem elabora e/ou coloca em prática as políticas públicas é o Estado, é pertinente avaliar quem está propondo essas políticas e de que forma os trabalhos ocorrem para outros setores da sociedade, como os de economia, política, direito, entre outros. Ademais, considerando a metodologia do

trabalho instituída e analisando a questão da contradição presente na dialética, é possível afirmar categoricamente que as preocupações com o tema tiveram crescentemente seus estudos acentuados nas últimas décadas. O que ocorreu muito mais pela própria área da Educação do que por outras áreas presentes na elaboração das políticas, pelos setores presentes na estrutura administrativa do Estado.

Portanto, considerando o estado do conhecimento realizado, é possível concluir que o estudo proposto para este trabalho trará considerações específicas ainda não encontradas em trabalhos já publicados, podendo trazer novas reflexões acerca da temática investigada.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DE UM CONCEITO

O campo de estudos sobre as políticas públicas, em termos históricos, é bastante recente. Foram as últimas décadas que registraram o “ressurgimento” da sua importância (SOUZA, 2006). Isso porque a política pública, como área de conhecimento e disciplina acadêmica, “surge nos EUA no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p.22). Para Barreto (1994), poucos e recentes são os estudos sob o enfoque no Brasil:

A reflexão teórica mais alentada sobre o papel do Estado e das políticas públicas tem sido desenvolvido sistematicamente nos países de capitalismo avançado, onde sobretudo após a segunda guerra mundial se ampliaram e consolidaram as políticas do Welfare State (BARRETO, 1994, p. 6).

Da mesma forma, para o Direito, as políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse nos últimos anos, havendo pouco acúmulo teórico sobre sua conceituação (BUCCI, 1997). A discussão que ganha força principalmente nas décadas de 1980 e 1990 é relativa à falta de capacidade do Estado de gerir com qualidade todas as ações sociais (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015). Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Souza (2006), ao extrair e sintetizar seus elementos principais, diz que:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo (SOUZA, 2006, p. 36).

De acordo com essa autora, no que tange aos conceitos nos estudos de política pública, chama-se atenção para quatro autores considerados como os “pais” das primeiras teorias na área de Políticas Públicas, são eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006). De acordo com Agum, Riscado e Menezes (2015),

Em 1936, Harold Dwight Lasswell (1956) apresentou, pela primeira vez, a expressão análise de Política Pública (Policy Analysis). O autor procurou estabelecer contato entre a produção de ações governamentais no conhecimento científico e acadêmico em torno do tema. Herbert Simon (1957) traz para o debate o conceito Policy Makers, entendido como a criação de um

meio racional de estruturas que pudesse satisfazer as necessidades próprias dos tomadores de decisão. Para isso seria preciso a criação de um arcabouço teórico prático com a finalidade de dar suporte às ações que deveriam ser racionais, embasadas em um conjunto de informações a respeito do assunto a ser fruto da ação política. Na década de 1950, Charles Lindblom (1959) tece críticas aos trabalhos de seus antecessores, Lasswell e Simon, por julgar que ao enfatizar o racionalismo das ações de políticas públicas deixavam de observar outros atores e instituições que envolveriam a formulação e a tomada de decisão. A política pública vem acompanhada de uma série de fatores, questões e grupos que devem ser observados para um estudo, na visão de Lindblom. David Easton (1984), em meados da década de 1960, descreve que os resultados das políticas públicas sofrem influência direta de grupos de interesse; sendo a política pública um sistema com diversas interfaces. Não existe apenas uma definição para a interpretação do conceito de políticas públicas (p. 14).

Ao longo do tempo, alguns conceitos foram ressignificados e novas reflexões são elaboradas, surgindo, então, novas definições:

Mead (1995) a define [política pública] como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.³ A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

No entanto, a definição comumente utilizada para conceituar o termo “políticas públicas” corresponde, de uma forma geral, ao conceito de que se tratam de programas, ações e decisões tomadas pelos governos, os quais visam assegurar determinado direito a grupos da sociedade.

Ao assegurar tal diversidade de direitos, as políticas públicas acabam por ser um tema multidisciplinar que permeia diversas áreas do conhecimento. Assim, para se alcançar uma teoria geral sobre políticas públicas seria preciso sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia (SOUZA, 2006).

O campo das políticas públicas é permeado por diversas colaborações disciplinares, assim como campo de pertencimento de áreas afins (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015). Nesse sentido, tomando por base a explicação de Bucci (1997), passemos a algumas ponderações acerca de conceitos para a área do Direito:

As definições enfocam ângulos variados, desde as noções mais gerais, como “a política é a teoria, arte e prática do governo, para a direção dos negócios públicos”, até as definições específicas, como “o conjunto de conhecimentos sobre...”; “conjunto de medidas...”, “ação de caráter oficial...”, “ciência e arte

de conduzir os assuntos...”. A definição mais rigorosa, sob esse aspecto metodológico, é a de política agrária, como “planejamento ou programa de ação governamental para o setor...”, à qual se somam as noções de “plano” e “atualização e adaptação da legislação aos planos governamentais” (BUCCI, 1997, p. 94).

Essa autora ressalta a questão do termo sob o viés da origem normativa da política pública, segundo ela, no sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas se expressam mais comumente por meio de leis, e mesmo que resultem da iniciativa legislativa do governo, Poder Executivo, é o Poder Legislativo que rege a atualização e adaptação da legislação aos planos governamentais.

Convém destacar o caráter de multiplicidade que as políticas públicas podem assumir, pois não são expressas só como forma de lei, mas também assumem caráter de planos e programas, como explica Bucci (1997):

[..] o artigo 165 da Constituição de 1988, que define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das “diretrizes, objetivos e metas” (§ 1º), além das “prioridades” (§ 2º) da administração pública. O mesmo artigo fala também em “planos e programas”, confirmando a multiplicidade de formas que podem assumir as políticas públicas (p. 95).

Ao se pensar sobre o real significado da expressão políticas públicas, é possível compreender que são políticas criadas pelo Estado a partir do direito/domínio público. Então, política pública seria a arte do Estado gerir recursos públicos. Nesse sentido, o significado da expressão significa uma ação destinada a um público, mas que envolve recursos geridos pelo Estado, levando em conta também ações administrativas com ou sem aplicações orçamentárias (BONETI, 2006). Vista dessa forma, a política passa a ser associada à ação de governo, sendo entendida como uma forma de “governar cidades sem uso de violência e constituem um elemento comum da política e das decisões de governo e de oposição” (DIAS; MATOS, 2015).

Para Boneti (2006), as políticas públicas não podem ser vistas com uma linearidade vertical ou horizontal, pois contam com a participação de outras esferas da sociedade. Elas podem ser entendidas, em sua construção, por meio do viés de entrelaçamento entre Estado, classes sociais e sociedade civil, “pressupondo que é nesta relação que se originam os agentes definidores das políticas públicas” (BONETI, 2006, p. 11).

Agum, Riscado e Menezes (2015), buscando apresentar as principais abordagens da literatura sobre os estudos das políticas públicas na Ciência Política, resumem esse âmbito como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo,

colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente), e, quando necessário, visa propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente). Para esses autores, a “formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no mundo real” (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 16). Desse modo,

Podemos entender que existem momentos oportunos para colocar em discussão questões que têm potencial de serem convertidas em problemas. Neste caso essas janelas são abertas em basicamente dois momentos: Quando há a possibilidade de incorporar novos assuntos ou propostas no modelo orçamentário e quando há uma transição administrativa ou de governo. Estes são eventos relativamente programados, para as demais oportunidades é preciso contar com imprevisibilidade (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 16).

Para Souza (2006), nas sociedades e Estados complexos, como os constituídos no mundo moderno, o processo de definição de políticas públicas está mais próximo da perspectiva teórica de que exista uma autonomia relativa do Estado, o que faz com que tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas.

Destarte, o jogo de forças e a disputa entre poderes que acontece, seja nas esferas local ou global, onde os interesses não advém somente do Estado para a população, possuem peso considerável na elaboração de algumas políticas públicas. Isso porque o papel das organizações de classes de Organizações Não Governamentais (ONGs) e movimentos sociais são como agentes definidores das políticas públicas, ainda que sejam mais fracos e tenham menos poder de barganha.

Ademais, é imperial analisar a construção das políticas públicas através do que Boneti (2006) chama de “condicionantes globais”, como agentes definidores de políticas públicas. Por exemplo, há os interesses da expansão do capitalismo internacional, o que ocorre:

Pelas amarras impostas aos países periféricos pela dependência econômica para condicionar empréstimos destinados a investimentos públicos dirigidos de interesse específico do capital global parâmetros avaliativos de construção de imagens dos países periféricos no mundo, a partir dos indicadores cuja “melhoria” é de interesse do capitalismo global (BONETI, 2006, p. 15).

Nesse sentido, o autor identifica as políticas públicas como sendo resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder. Assim, apesar das políticas sempre serem elaboradas a partir da classe dominante em

direção à periferia e nunca o contrário, não existe uma linearidade em sua criação, pois não são verticalmente ou horizontalmente construídas, elas fazem parte vários agentes sociais. “[...] Trata-se de uma racionalidade instrumental concorrencial para qual o mercado é o princípio regulador da esfera econômica e global” (BONETI, 2006, p. 76). Sendo assim, uma política pública é o resultado de um ato intervencionista na realidade social e nem sempre trará resultados positivos, visto que, na maioria das vezes, provoca uma troca de atores beneficiando alguns em detrimento de outros.

Outra definição de políticas públicas que pode ser considerada é a de que são “ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social” (DIAS; MATOS, 2012, p. 11). Então, conceito de política pública pressupõe que existe uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual; que existe em comum com os outros

Constata-se, portanto, que a essência dos critérios de construção da desigualdade social é a capacidade individual de acesso aos bens sociais e culturais reconhecidos pela burguesia. Como exemplo disso é possível identificar o peso da desigualdade avaliada no caso de políticas públicas de acesso ao Ensino Superior.

Essa desigualdade formada por uma economia de valores vem de um projeto bem definido do capitalismo, onde as questões econômicas normalmente aparecem na dinâmica da correlação de forças do mercado global impondo regras e procedimentos que favorecem os países com maior poder de barganha. Assim, em relação à política, fica também presa à determinantes econômicos (BONETI, 2006).

A política é mais ampla que o plano, se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo e conta com a participação dos agentes públicos e privados. Políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados em um espaço de tempo (BUCCI, 1997).

Segundo Boneti (2006), a noção de desigualdade adotada pelas políticas públicas é, na maioria das vezes, estabelecida pelo padrão de vida, “trata-se de uma construção social originada de um processo de dominação” (p. 34). O autor, corroborando com a ideia de Marx a respeito do materialismo histórico determinante da construção da vida material, explica que a desigualdade social, além de ter origem nas relações da vida real,

[...] na vida material, estabelece parâmetros de delimitação da condição social envolvendo relações de dominação, que faz florescer ainda mais a desigualdade, a partir de critérios valorativos que envolvem habilidades, bens

reais, culturais e simbólicos normalmente em poder de segmentos sociais dominantes (BONETI, 2006, p. 34).

Com a evolução da globalização, cada vez mais se restringe a importância decisória dos agentes nacionais em relação à definição das políticas públicas, e cada vez mais ganham importância os agentes definidores das políticas com atuação que extrapola fronteiras nacionais, como é o caso das elites globais (BONETI, 2006).

Nesse âmbito, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). Nessa dimensão de mudanças adentramos nas reflexões que partem das políticas públicas em termos sociais:

A política social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores da equidade que fundam a legitimidade política e a concepção que as sociedades e os governos têm do seu projeto político e de seu destino. [...] as políticas sociais integram um sistema de ação complexo resultante de múltiplas causalidades e diferentes atores e campos de ação social e pública [...] que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pela cidadania [...]. Atuando no âmbito redistributivo, elas envolvem necessariamente relações de poder e são, portanto, conflitivas e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades (IVO, 2004, p. 57).

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública, em geral, e a política social, em particular, são campos multidisciplinares (SOUZA, 2006) e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos (IVO, 2004). Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (IVO, 2004).

Para Demo (2000), por trás da política social existe a questão social definida como a “busca de composição pelo menos tolerável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente e a maioria marginalizada que a sustenta” (p.12). Dessa maneira, pode ser entendida como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais, ainda que logicamente essas possam ser reduzidas, mas não eliminadas.

Num país como o Brasil, de desigualdades socioeconômicas reconhecidas e de recorrentes retomadas de institucionalização de processos de organização social

democrática, a conquista de regulações é altamente reclamada (NEVES; GOMES; LEAL, 2014). Segundo Neves, Gomes e Leal (2014):

Diversos grupos políticos clamam por consolidação de meios compensatórios que guardem certa continuidade, possível, em situação democrática, pela definição oficial de projeções mediante o estatuto de políticas públicas. Por essas e outras razões, no senso comum político, ao se reivindicar práticas democráticas, imediatamente elas estão associadas às definições que guardem o caráter de políticas públicas (p. 09).

Nesse sentido, o termo política pública ou política social, na concepção do senso comum, refere-se ao espaço de produção de regras e orientações que são formalmente institucionalizadas para reafirmar ou reclamar a segurança relativa de conquistas obtidas em disputas de interesses tão desigualmente expressos (NEVES; GOMES; LEAL, 2014).

3.1 POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

A política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação. “Tratar, pois, dos limites e perspectivas da política educacional brasileira implica examinar o alcance das medidas educacionais tomadas pelo Estado brasileiro” (SAVIANI, 2008, p. 07). Saviani (2008) salienta:

A primeira limitação materializa-se na tradicional escassez dos recursos financeiros destinados à educação; a segunda corporifica-se na sequência interminável de reformas, cada qual recomeçando da estaca zero e prometendo a solução definitiva dos problemas que se vão perpetuando indefinidamente (SAVIANI, 2008, p. 7).

A educação, no Brasil, é tratada na Constituição Federal de 1988 em seu Art. 6º, integrante do Capítulo II que diz respeito aos Direitos Sociais, e a apresenta como uma das premissas da lei:

São direitos sociais a educação, 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, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, art. 6).

Posteriormente, no Capítulo III da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, estabelece os parâmetros “da Educação”:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho³ (BRASIL, 1988, art. 205).

Nessa premissa constitucional, a educação integrante da seção dos direitos sociais remete-se às políticas sociais, também expostas na Constituição sob forma de políticas sociais. No título VIII da Ordem Social, no Capítulo I, Art. 193, a Constituição dispõe sobre o papel do Estado na formulação das políticas sociais visando o bem-estar e justiça sociais:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (BRASIL, 1988, art. 193).

Sendo assim, o Art. 193 prevê que é obrigatoriedade do Estado a formulação das políticas públicas, ainda que aconteçam também de forma expressa em disputas nos espaços sociais (BONETI, 2006). Além disso, o controle e avaliação dessas políticas nem sempre garantem a sua efetividade.

Ainda, partindo do pressuposto do Art. 193, a política pública ganha caráter social ou assistencial por parte do Estado, e no sentido de política social, na questão da política educacional, é interessante a reflexão crítica postulada por Saviani (1987). No Simpósio sobre *A Política Educacional no Conjunto das Políticas Sociais*, o autor explica que a denominação política social sugere a existência de políticas que não são sociais:

Isto se agrava com a denominação correlata adotando em alguns locais, de políticas públicas, o que sugere, então, a existência de políticas privadas. Procurando entender a razão dessa denominação, me ocorre que, na verdade, ela traduz já uma confissão tácita do caráter antissocial da economia. E sendo a política econômica antissocial é preciso constituir políticas que compensem o caráter antissocial da economia e que são denominadas políticas sociais o caráter antissocial da política econômica está ligado ao caráter privado da economia. Uma economia centrada na propriedade privada, se organiza e se desenvolve segundo os interesses privados. Consequentemente, a partir daí, é possível entender a denominação de políticas públicas para as políticas chamadas sociais (SAVIANI, 1987, p. 89).

Assim, pode ser realizada uma reflexão acerca da questão da conceituação da Política Pública Educacional que, ao mesmo tempo, não deixa de ser social. Logo,

³ Pode-se observar que mesmo no texto constitucional já existe a premissa capitalista.

ressalta-se, mais uma vez, a polissemia de conceitos acerca das políticas públicas, agora nas políticas educacionais.

A política educacional tratada como política pública permite uma abordagem mais ampla do tema à medida que o situa entre outras políticas voltadas para as áreas sociais, ao mesmo tempo que leva a consideração da posição relativa que ela ocupa no seio das ações governamentais (BARRETO, 1994, p. 6).

Analisando as políticas públicas educacionais como políticas sociais cuja construção ocorre a partir das necessidades de um estado capitalista, é possível entender que passam a ter papel crescente a partir da necessidade da regulamentação do trabalho assalariado, sendo que essas políticas surgem a partir de uma necessidade de proteção social do trabalhador (BARRETO, 1994). Partindo desse pressuposto, na análise feita por Barreto (1994), “decorrente da desapropriação da força de trabalho acarreta três problemas estruturais aos quais as políticas sociais devem responder”:

O primeiro é o da integração do contingente populacional que deve entrar no sistema produtivo. Nesse caso as políticas sociais devem forjá-la – e o sistema educacional é a esfera para tanto- inculcando normas e valores e criando a motivação para que os sujeitos se predisponham a vender sua força de trabalho. [...] O segundo é o da regulamentação das condições de vida e de subsistência dos indivíduos [...] não foi por outro motivo que a introdução de um sistema escolar universal veio acompanhada da introdução da obrigatoriedade escolar que implica na organização compulsória de certas etapas da vida fora do mercado de trabalho.[...] o terceiro problema estrutural é o da regulamentação quantitativa da oferta e da demanda no mercado de trabalho[...] os sistemas educacionais nesse caso funcionam como reguladores do período de ingresso no mercado de trabalho, tendendo a prolongar o período da adolescência mediante a retenção do jovem na escola por maior número de anos (BARRETO, 1994, p. 06-07).

Relacionando o terceiro problema estrutural que prolonga o período da adolescência, na Constituição Federal segue o seguinte texto:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988, art. 208).

Dessa forma, é possível compreender como se estrutura, no Estado, a formação das políticas públicas educacionais pelo viés econômico. Nesse sentido, a política pública que não sai do seio governamental, quer seja políticas social ou não, parte de pressupostos sempre econômicos. Assim, as políticas são sempre

determinadas pelo Estado e seu viés econômico é determinante, ainda que em um caráter contrário ou antagônico a esse viés.

A respeito da regulamentação de fundos para a manutenção das políticas educacionais, a Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020 prevê que:

Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências (BRASIL, 2020, s/p).

Essa Emenda prevê a normatização dos recursos disponibilizados a partir do recolhimento de imposto para a manutenção do fundo da educação. Assim, mesmo que o FUNDEB se trate da Educação Básica, a partir da lei entende-se que o surgimento da Política Pública Educacional ocorre na forma de gestão do destino de fundos para a construção de políticas públicas para educação.

3.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Ao analisar alguns conceitos sobre as políticas públicas, ainda que não todos os existentes, pode-se entender que a Política Pública se trata de ações criadas pela Administração do Estado, Executivo e Legislativo (entendidos aqui por secretários, deputados, senadores, entre outros, bem como a própria presidência) para atender uma necessidade (nem sempre explícita ou percebida a olho nu) da população, que se concretiza através de regulamentação pelo judiciário, na forma da Lei.

Os objetivos de uma política pública, aparentemente, propõem algo bem maior para a sociedade. Assim, muitas vezes são criadas como metas, planos de ação ou medidas corretivas para sanar problemas existentes na sociedade.

É necessário observar que as políticas públicas devem estar direcionadas ao interesse público. Contudo, são elaboradas com premissas pautadas nas prioridades dos governos, naquilo que esses julgam necessário para cada situação. Nesse sentido, ao se constituírem pela visão que o governo tem da sociedade, podem acontecer, em muitas ocasiões, a criação de políticas públicas ineficientes que mascaram dados reais. Podem ser criadas políticas dispendiosas para o Estado, ou

voltadas aos interesses de um pequeno grupo ou classe, tendo em vista que não se constituem a partir dos problemas reais enfrentados e tão pouco determinados pela própria sociedade.

As políticas públicas dependem de consenso de ideias por parte de alguns para que sejam votadas e postas em prática. No caso, quando eleita pela maioria, ocorre em uma disputa entre poderes, uma correlação de forças, ou seja, duas forças no mesmo sentido que possuem objetivos ou ideias diferentes. Contudo, nem sempre a força que ganha é a melhor alternativa.

Como exemplo, pode-se citar a própria LDB, política pública para a Educação, que levou 13 anos para sua aprovação desde o projeto inicial até o projeto final. E, ainda assim, trata-se de um projeto carregado de emendas e vetos até a sua versão aprovada. Isso demonstra que as disputas internas antes da aprovação de uma lei, apesar de implicarem em embates e atraso na realização das medidas, podem ser melhores que suas ausências, pois, quando há participação de mais agentes na elaboração de uma política pública, retira-se delas o caráter autoritário que podem vir a ter.

No entanto, isso não exclui seu caráter vertical, o que acarreta, quase sempre, em políticas lineares, de cima para baixo. Esse caráter pode acarretar em políticas públicas que não conseguem lograr êxito dentro daquilo que trazem como proposta. Por isso, frequentemente são emendadas, substituídas ou vetadas, e isso se dá muito mais porque essas políticas assentam-se mais com os anseios de quem está no poder, do que com o que a sociedade realmente necessita.

Não obstante, após analisar algumas das concepções mais importantes que versam sobre conceitos de políticas públicas, nos próximos capítulos apresento o histórico da construção da LDB/96, seguido das análises das políticas para educação superior, ocasião em que serão explicitadas as contradições da linearidade em que são constituídas.

4 A LEI DE DIRETRIZES E BASES – LDB/96: A MAIOR POLÍTICA PÚBLICA PARA EDUCAÇÃO

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como LDB/96 é a última lei sancionada que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em substituição à primeira LDB que havia sido promulgada em 1961 (LDB 4024/61). Além disso, é a lei mais importante no que se refere à Educação em nosso país.

Segundo Saviani (2019), a LDB não pode ser considerada uma Lei de diretrizes e Bases, pois não corresponde a diretrizes, nem a bases, posto que isso implicaria estabelecer metas e parâmetros de organização da educação a serem seguidos pela totalidade de uma nação determinada (SAVIANI, 2019).

A LDB/96 trata da Educação Básica compreendida pelos Ensinos Fundamental e Médio, e pelo Ensino Superior, e estabelece “atuações” igualitárias de ensino às esferas municipais, estaduais e privadas.

O Ensino Superior foi mencionado antes da promulgação da LDB, na constituição de 1988 o texto do artigo 207 traz uma breve menção a essa modalidade, que dispõe o seguinte:

Art. 207. 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.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1988, art. 207).

Assim, o artigo 207 é a única referência concreta sobre o Ensino Superior na Constituição, portanto, para este trabalho será considerado o estudo da LDB, tendo em vista que é a lei mais importante de regulamentação da Educação Nacional. É a maior Política Pública para Educação no Brasil e é a partir dela que se iniciaram as outras políticas públicas, como as do Ensino Superior que serão analisadas ao longo deste trabalho.

É a partir da LDB que se institui a regulamentação específica para Educação no país, sendo que a Educação Superior ganha atenção própria no artigo 21 desse documento, que dispõe sobre a composição da educação nacional:

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - Educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - Educação superior (BRASIL, 1996, art. 21).

Como o objetivo deste trabalho refere-se à educação em âmbito superior, abaixo destaco o que a LDB apresenta sobre o Ensino Superior. No “Capítulo IV da Educação Superior” a lei dispõe as finalidades para essa modalidade de ensino:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

I - Estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - Formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - Promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - Estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - Promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII - Atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (BRASIL, 1996, art. 43).

Dessa forma, podemos perceber que é a partir da LDB que, de fato, a Educação Superior ganha atenção específica e regulamentação no Brasil. No entanto, essa modalidade de ensino não começou a existir a partir da LDB, a Educação Superior, que antes era conhecida através das Escolas de Educação Superior, já existia muito antes da primeira LDB, já na LDB de 1961, como veremos a seguir.

4.1 OS PRECEDENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ATÉ A LDB/96

Em parte, ainda que o termo de Ensino Superior tenha sido incorporado, em termos legislativos, nas LDBs de 1961 e 1996, as universidades já existiam sob a nomenclatura de Escolas Superiores. A criação dessas escolas se deu de forma tardia, pois não havia interesse por parte da coroa nessa questão. Por isso, só eram possíveis os estudos nesse nível quando buscados fora do país, esse quadro fazia

com que a elite brasileira buscasse, para seus filhos, formação superior em Portugal, sobretudo na Universidade de Coimbra (DURHAM, 2003).

Isso aconteceu por dois motivos: primeiro, porque os portugueses acreditavam que a criação de escolas superiores levaria à diminuição da dependência do Brasil em relação à Portugal durante o período colonial, e segundo, porque a metrópole possuía intenção somente de explorar sua colônia, sem a intenção de demandar recursos financeiros considerados desnecessários para os fins comerciais (LOURENÇO, 2016), o que efetivou, assim, somente a exploração do Brasil.

Somente em 1808, quando a Coroa portuguesa se trasladou para o Brasil com toda a corte, ameaçada pela invasão napoleônica da Metrópole, que teve início a história do ensino superior no país (DURHAM, 1995). Desse modo, os estudos superiores surgem nesse ano, quando é criada a primeira escola de Ensino Superior, a Escola de Cirurgia na Bahia, que é quando começaram a se fazer as primeiras universidades no Brasil. Essa Escola de Ensino Superior foi criada pela Decisão nº 2 (Anexo A), em 18 de fevereiro de 1808, que manda criar uma escola de cirurgia no hospital real da cidade da Bahia, ainda no decreto:

Decisão N. 2.— BRASIL.— EM 18 DE FEVEREIRO DE 1808
Manda criar uma Escola de Cirurgia no Hospital Real da Cidade da Bahia.
Illm. e Exm. Sr.—O Príncipe Regente Nosso Senhor, anuindo à proposta, que lhe fez o Dr. Jose Correa Picanço, Cirurgião Mor do Reino, e de seu Conselho. Sobre a necessidade que havia de uma Escola de Cirurgia no Hospital Real desta Cidade para instrução dos que se destinam ao exercício desta arte [...] Deus guarde a V. Ex.—Bahia 18 de Fevereiro de 1808.— D. Fernando José de Portugal. — Sr. Governador e Capitão General da Capitania da Bahia (BRASIL, 1808, p. 2).

Nesse mesmo período, com a chegada do Rei, foram fundadas subsequentemente também as escolas de Cirurgia e Anatomia da Bahia e do Rio de Janeiro e a Academia de Guarda da Marinha, também no Rio. Em 1810 foi criada a academia Real Militar, e em 1927 foram criadas duas Faculdades de Direito, uma em São Paulo e outra em Olinda (CUNHA, 1980).

Segundo Martins (2002), o Ensino Superior no Brasil ocorreu de forma lenta, sendo que, após a criação da primeira escola, começou-se um movimento de criação de mais alguns cursos. Contudo, só após 1822 foram criados os primeiros cursos de Engenharia e de Direito (DURHAM, 2003; ROMANELLI, 1986). Mesmo com a Proclamação da República, em 1889, não havia mais de 24 escolas (ZAMBELLO, 2015).

Em geral, os cursos superiores contemplavam os estudos voltados às necessidades estatais e eram de Engenharia, Medicina, Direito, sendo que haviam cursos de Teologia também. Essas possibilidades visavam a formação da elite e assegurar diplomas profissionais que garantissem a ocupação de postos privilegiados, além de prestígio social (MARTINS, 2002).

O objetivo principal de transmitir a cultura elitista, tendo em vista que as elites detinham o poder político e econômico da época, constituía-se, assim, em uma forma de alienação cultural, afastado que estava das questões decisivas do contexto nacional, mantendo somente ênfase em profissões de prestígio social (COELHO; VASCONCELOS, 2009)

A Partir da Proclamação da República, em 1889, pode-se dizer que o ensino de fato começou a ser visto com mais amplitude. O período entre 1891 e 1910 foi marcado pela criação de diversas escolas superiores no país, onde o acesso era automático, sem a necessidade de exames.

Além disso, após a Constituição de 1891 se tornou possível a criação de Ensino Superior por escolas privadas, além da caracterização do ensino leigo. E em 1911 foram criados os exames de admissão, os primeiros vestibulares, pelo Decreto 8.659, de 1911, que instituiu o Regime Escolar - Períodos Letivos, Férias, Matrícula e Inscrição nos Cursos dos Institutos, nos Cursos Livres e no Colégio Pedro II:

- Art. 62. O ano escolar será dividido em dois períodos, a saber:
 1º período: de 1 de abril, abertura dos cursos, a 31 de julho, seguido de 15 dias de férias;
 2º período: de 15 de agosto a 31 de dezembro, encerrando-se os cursos a 30 de novembro.
- Parágrafo único. Os exames se realizarão no último mês do segundo período escolar, isto é, de 1 a 31 de dezembro, seguindo-se três meses de férias.
- Art. 63. A matrícula terá lugar nos 15 dias que antecedem a abertura dos cursos.
- Art. 64. Para requerer matrícula nos institutos de ensino superior os candidatos deverão provar: a) idade mínima de 16 anos; b) idoneidade moral. Para concessão da matrícula, o candidato passará por exame que habilite a um juízo de conjunto sobre o seu desenvolvimento intelectual e capacidade para empreender eficazmente o estudo das matérias que constituem o ensino da faculdade.
- § I. O exame de admissão a que se refere este artigo constará de prova escrita em vernáculo, que revele a cultura mental que se quer verificar e de uma prova oral sobre línguas e ciências;
- § II. A comissão examinadora será composta, a juízo da Congregação, de professores do próprio instituto ou de pessoas estranhas, escolhidas pela Congregação, sob a presidência de um daqueles professores, com a fiscalização, em ambos os casos, do diretor e de um representante do Conselho Superior;
- § III. O exame de admissão se realizará de 1 a 25 de março;

§ IV. Taxas especiais de exame de admissão serão cobradas, sendo do seu produto pagas as diárias dos examinadores (BRASIL, 1911, art. 62).

A Lei supracitada refere-se a alterações importantes na forma de ingresso ao Ensino Superior, resultadas de reformas propostas Pela Comissão de Instrução Pública que, em 1911, apresentou críticas ao ensino:

Há calouros de direito que desconhecem completamente o latim e escrevem o português como crianças e grupo escolar; rapazes que se dirigem às escolas de engenharia são obrigados a repetir o curso de matemática, por ser quase nulo o seu preparo nos primeiros elementos da aritmética, da álgebra e da geometria, candidatos aos cursos médicos que mal sabem o que seja a física e a química (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1911, p. 05).

Até o momento desta Lei, o Ensino no Brasil ainda não tinha uma legislação específica que garantisse aos estudantes uma Educação regulamentada e voltada ao ingresso no Ensino Superior. Dessa forma, a preocupação com os vestibulares trouxe uma forma mais abrangente e generalizada dos conhecimentos, como no §I, que diz que a prova escrita seria em vernáculo, que buscaria relevar a cultura mental e seria composta por uma prova oral sobre línguas e ciências.

Ao analisar o texto, pode-se inferir que, naquele momento da história, estava sendo instituída uma forma de acesso ao Ensino Superior mais justa e igualitária, que buscava o ingresso dos alunos por méritos intelectuais. No entanto, a falta de regulamentação específica para o ensino primário e secundário e a precariedade do ensino secundário em relação a sua qualidade (CUNHA, 1986) ocasionou um desastre acadêmico que beneficiou as elites que detinham as melhores condições de estudo. Não obstante, contribuiu o Ensino Superior para que se instale uma especialização precoce, imediatista e mesquinha nos seus propósitos (NETTO, 1995).

Em 1915, o Decreto 8.659 foi revogado, sendo substituído pelo Decreto 11.530, em que foram criados os vestibulares com a obrigação da conclusão do ensino secundário. Mesmo antes da atual LDB/96, a descontinuidade na educação já existia, visto que, após 19 anos de ingresso ao Ensino Superior mediante exames em 1930 no governo Vargas, o decreto 19.851, de 11 de abril 1931, deixa a cargo das universidades os meios de admissão para ingresso nos cursos superiores:

Art. 81. A admissão inicial nos cursos universitários obedecerá às condições gerais abaixo instituídas, além de outras que constituirão dispositivos regulamentares de cada um dos institutos universitários; I - certificado do curso secundário fundamental de cinco anos e de um curso ginásial superior, com a adaptação didática, neste último, aos cursos consecutivos; II-idade mínima de 17 anos; III-prova de identidade; IV-prova de sanidade; V - prova de idoneidade moral; VI - pagamento das taxas

exigidas.

Parágrafo único. Ao aluno matriculado em qualquer dos institutos universitários será fornecido um cartão de matrícula devidamente autenticado, que provará a sua identidade, e uma caderneta individual na qual será registrado o seu *curriculum vitae* de estudante, tudo de acordo com dispositivos de cada instituto universitário.

Art. 82. Não será permitida a matrícula simultânea do estudante em mais de um curso seriado, sendo, porém, permitido aos matriculados em qualquer curso seriado a frequência de cursos avulsos, ou de aperfeiçoamento e especialização (BRASIL, 1931, arts. 81 e 82).

O Decreto acima citado modifica o anterior sob o pretexto de que o vestibular havia se tornado um problema complexo, já que havia passado a ser um exame que privilegiava uma minoria que acumulava, ao longo de sua vida, condições de aprovação. Pode-se analisar que a cada novo governo, novas reformas são propostas de acordo com o contexto em que se encontram. Nesse contexto, são essas modificações que caracterizam as descontinuidades das Políticas Públicas na Educação Superior no país.

Ainda, no período que compreende os anos de governo de Getúlio Vargas, pouco foi a expansão no Ensino Superior, mas foi nessa época que foram criadas as primeiras universidades do país. A Universidade do Rio de Janeiro foi fundada em 1920, a Universidade de Minas Gerais foi fundada em 1927, a Universidade Técnica do Rio Grande do Sul foi fundada em 1932, a Universidade de São Paulo foi fundada em 1934 e a Universidade do Distrito Federal foi fundada entre 1935 e 1939 (BARREYRO, 2008).

Esse período se encerra em 1945, com a queda da Era Vargas e a redemocratização do país. Após, nos períodos de 1940 a 1980, o Ensino Superior no Brasil ainda se desenvolvia de forma lenta (DURHAM, 2002).

Na década de 1960, com acentuado desenvolvimento industrial no Brasil, houve aumento da migração campo-cidade para atender a demanda de mão-de-obra, fenômeno que levou à necessidade de qualificação dos trabalhadores e, em decorrência disso, aumento do número de matrículas no ensino médio e da procura pela Educação Superior. Conforme Shiroma, Moraes e Evangelista (2007):

Entre outros, pode-se apontar dois importantes objetivos das leis configurados quando o regime equacionava a economia e já se anunciavam os anos eufóricos do “milagre econômico brasileiro”. O primeiro era de assegurar a ampliação da oferta do ensino fundamental para garantir formação e qualificação mínimas a inserção de amplos setores das classes trabalhadoras em um processo produtivo ainda pouco exigente. O segundo, o de criar as condições de formação para uma mão-de-obra qualificada para os escalões mais altos da administração pública e da indústria e que viesse

favorecer o processo de importação tecnológica e de modernização que se pretendia para o país (p. 36).

A Educação, de acordo com Saviani (2000, p. 102), passa a ter “na prática uma função de preparar os jovens, da elite e os desfavorecidos, para os papéis sociais e para o mercado de trabalho”.

O movimento estudantil, muito influente nesse período, era considerado como vanguarda política, social e cultural da nação, pois os seus participantes viam a si próprios como porta-vozes dos interesses populares. Tornou-se muito importante nos movimentos pró LDB de 1961, nos quais é nítida a disputa entre dois poderes fundamentais: de um lado, as elites liberais, de esquerda, junto com os estudantes e intelectuais, e de outro, o setor privado, conservador, e a igreja (SAVIANI, 2019).

Os estudantes, junto com os setores liberais e de esquerda da intelectualidade, defendiam uma reforma profunda de todo o sistema educacional que alterasse toda a estrutura existente do processo de industrialização para esse setor. Assim, demandavam “políticas educacionais que assegurassem uma educação moderna, capaz de incorporar novos métodos e técnicas que fosse eficaz na formação do perfil de cidadania adequado a esse processo” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 21).

No Ensino Superior, o que se pretendia era a expansão das universidades públicas e gratuitas que associassem o ensino à pesquisa, as quais deveriam ser um motor para o desenvolvimento do país, aliando-se às classes populares na luta contra a desigualdade social.

Consolidou-se, dessa forma, uma oposição entre os setores público e privado que atravessou as décadas posteriores, mas que não mais envolvia uma luta entre setores seculares e laicos. No entanto, o que aconteceu foi um crescimento indiscriminado de instituições privadas que se beneficiaram da oportunidade de receber recursos públicos para tal ação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

A LDB/61 começa a ser formulada em 1948, após a constituição de 1946 que determina à União a tarefa de fixar as Diretrizes e Bases da educação. O projeto original proposto em 1948 tratava apenas das universidades e não do Ensino Superior propriamente dito e se caracterizava por uma tendência descentralizadora, sendo veementemente rejeitado (SAVIANI, 2019).

Assim, foi realizada proposta para que o texto fosse refundido ou emendado. Essa proposição levou à consequência do arquivamento do projeto, que só retornou à pauta dos debates em 1956. Assim, desde a sua entrada no congresso, esbarrou na correlação de forças representadas pelas diversas posições partidárias. Ademais, a disputa por parte de partidos ideológicos, como imprensa e igreja, se deu mais forte do que dos partidos políticos, o que favoreceu a posição em favor da escola privada (SAVIANI, 2019). Em 1960, o Projeto 2.222/1957 é aprovado pelos deputados e encaminhado ao senado contendo a seguinte estrutura:

TÍTULO I – Fins da educação; TÍTULO II – O direito de educar; TÍTULO III - A liberdade de ensino; TÍTULO IV – Competência do Estado em relação ao ensino; TÍTULO V- A verificação dos trabalhos escolares; TÍTULO VI- A educação primária; Capítulo I- Objetivos e condições; Capítulo II – Estrutura e duração do curso primário; TÍTULO VII – A educação de grau médio; TÍTULO VIII – A educação secundária; Capítulo I- Objetivos; Capítulo II – Condições de admissão ao ensino secundário; Capítulo III – Estrutura e duração do ensino secundário; Capítulo IV – Os períodos letivos e férias; Capítulo V – As transferências; Capítulo VI – O ensino profissional; Título IX – O magistério; Capítulo I- Formação do magistério; Capítulo II – Os orientadores educacionais; Título X – O administrador escolar; Título XI – Os inspetores de ensino; TÍTULO XII – O acesso a cursos superiores; TÍTULO XIII – O ensino superior; TÍTULO XIV Recursos da educação; Capítulo I- Os fundos e as bolsas; Capítulo II – Financiamentos e empréstimos; TÍTULO XV – A defesa da educação; TÍTULO XVI – Os poderes da educação; Capítulo I – Definição; Capítulo II – O conselho Nacional de Educação; Capítulo III – Os conselhos Regionais de Educação; Capítulo IV – O órgão auxiliar; TÍTULO XVII – Educação de excepcionais; TÍTULO XVIII – Disposições transitórias (SAVIANI, 2019, p. 64).

A LDB, finalmente votada em 1961, treze anos mais tarde após o início dos seus estudos, foi uma vitória dos setores privatistas e conservadores, e constituiu, em grande escala, uma preservação do sistema existente. Com isso, desenvolveu-se “um poderoso sistema de ensino privado paralelo ao setor público” (DURHAM, 2003, p. 01), proliferando estabelecimentos universitários organizados como empresa, os quais tinham como objeto principal a obtenção de lucro – tratava-se, portanto, de um negócio (CALDERÓN, 2000).

Em 1964, o Golpe Militar alterou inteiramente o quadro político. E apesar de não haver grandes reformas no ensino, a LDB/ 61 se manteve com apenas algumas reformas que visavam manter a ordem socioeconômica vigente (SAVIANI, 2019) O Regime Militar logrou promover, na década de 70, um grande desenvolvimento econômico, o chamado “milagre brasileiro”. O intuito foi modificar diretamente as classes médias, que se expandiram e se enriqueceram, alimentando a demanda por Ensino Superior. Aumentaram os recursos federais e o orçamento destinado à

Educação. As instituições federais gozaram, neste período, de uma prosperidade que não haviam conhecido antes e que não tornaram a experimentar depois (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Os ajustes na questão da Educação foram poucos, mas pode-se destacar a reforma universitária que se deu através do Decreto Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, que buscava responder:

De um lado, a demanda dos jovens estudantes e dos professores que reivindicavam a abolição da cátedra, a autonomia universitária e mais verbas e mais vagas para desenvolver pesquisas e ampliar o raio de ação da universidade; de outro lado, a demanda dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar de 1964 que buscava vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional (SAVIANI, 2019, p. 75).

Conforme Saviani (2019, p. 87) salienta, a situação educacional configurada a partir das reformas tornou-se alvo de críticas por parte dos educadores que se organizavam em associações, pois manifestavam a preocupação com o significado social e político da educação e buscavam escolas públicas de qualidade que respondessem às necessidades da maioria. Processo esse que marcava as décadas de 70 e 80.

A década de 80 foi um período de crise e de transição. Em se tratando de educação superior houve um crescimento nas matrículas da rede privada e do curso noturno, o que, segundo Cunha (1975), identifica um caráter contraditório do Estado quando fala que a demanda por cursos foi atendida tanto por ele, quanto pelo setor privado, com o benefício desse e, talvez, para o alívio daquele.

É um período conturbado politicamente, em que começam os movimentos de democratização. Com o fim do regime militar, esperava-se que o poder público trabalhasse na ampliação do alcance social da educação superior. No entanto, o que aconteceu foi o fortalecimento da iniciativa privada (CUNHA, 1975).

É nesse contexto político que foi se impondo a necessidade de mudanças para a educação nacional, oportunidade essa que surgiu com a nova república e a elaboração de nova constituição federal. O texto final da constituição proposta em 1988 determinaria que se corrigisse eventuais discrepâncias entre a proposta da LDB e a constituição (SAVIANI, 2019).

O texto da LDB que foi enviado em 1988 para a Câmara de Deputados sofreu sua primeira emenda no mesmo ano, seguida de outra no ano seguinte. A partir de

então, foram acrescentados vários projetos, além de 978 emendas em 1990, e o texto substitutivo de Jorge Hage ganha aprovação na Câmara dos Deputados. Paralelamente a esse, o projeto do senador Jorge Bornhausen circula no Senado. E decorrente de uma disputa entre poderes, em 1992, deu entrada no Senado o projeto de Darcy Ribeiro, cujo conteúdo divergia em relação ao projeto que tramitava na Câmara. A disputa perdurou até 1995. Uma vez aprovado, o projeto retornou à Câmara dos Deputados como forma do substitutivo Darcy Ribeiro, aprovado em 1996.

Com a aprovação da atual LDB/96 inserida num contexto em que a educação já era tida como mercadoria, a Educação, nesse sentido, toma forma de capital e lucro, atraindo o investimento de recursos para a iniciativa privada e também iniciativa de capital estrangeiro. Destarte, é importante ressaltar não só ao capital estrangeiro, como também a influência de organismos internacionais na educação.

4.2 A PRESENÇA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA EDUCAÇÃO

Nesta mesma década, a abertura de janelas de investimento, por parte do capital estrangeiro, propiciou a influência (para não dizer a gerência) de políticas públicas voltadas para educação de acordo com organismos internacionais. A facilidade criada pela própria LDB na privatização do ensino aumentou a sua visão como negócio. Assim, para fomentar a demanda existente, por sinal, se tornaria um negócio bastante lucrativo. Concomitante a essa situação, a própria Organização Mundial do Comércio (OMC) visou transformar a educação em bem de serviço, pois está inserida no Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços (GATS), e temas como propriedade intelectual e investimentos passaram a fazer parte das negociações multilaterais de comércio (RIBEIRO, 2006).

Com isso, outros organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (Unesco), a Organização das Nações Unidas (ONU,) entre outros, tiveram participação nos rumos que as políticas educacionais tomaram no país, sob o sutil discurso de que os países da América Latina precisavam se recuperar das crises de crédito, que levaram, por consequência, ao afastamento do capital privado. Economicamente, esse discurso, perpassou o social, adentrando no campo da educação quando coloca a necessidade de mudanças no cenário educacional tendo em vista que passa a ser visto como importante instrumento de crescimento econômico e também de produtividade para o

trabalho. Conforme Canan (2016), é necessário considerar que os Organismos Internacionais são diferenciados em termos de visão e propostas para a educação.

Para Santos (2013), O Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são organizações econômicas reguladas por interesses de mercado, apesar de se aterem às questões sociais e incentivarem o desenvolvimento econômico, especialmente dos países ou regiões em situação de maior vulnerabilidade econômica. Já a UNESCO e a ONU atuam no campo das questões humanitárias, buscando soluções para problemas das nações, desenvolvimento e a paz mundial.

No entanto, mesmo a Unesco e a ONU, apesar de não possuírem caráter explícito da lógica capitalista sob seu discurso de desenvolvimento social, possuem papel importante nas transformações ocorridas durante esse período, colaborando para o adiantamento dessas políticas nos termos do capitalismo, sob o discurso de que o capital humano é fundamental para o crescimento e desenvolvimento de um país.

No que se refere às relações internacionais, a teoria do capital humano serviu para ocultar as relações de poder, por meio da ideia de que o subdesenvolvimento dos países periféricos poderia ser superado pela modernização dos fatores de produção, atribuindo aos recursos humanos papel de destaque, e à educação a função de instrumento ideológico de desenvolvimento econômico (LOURENÇO, 2016, p. 29)

A influência desses organismos, que politicamente se dizem voltados para o social, transformou a lógica de mercado como premissa para o denominado progresso, em uma bandeira hasteada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e que, se adequando aos preceitos do neoliberalismo, mantém a política de Estado mínimo⁴. Sendo omissos, suas ações propiciaram que a lógica de mercado adentrasse na educação superior afastando da educação a sua concepção de bem público garantido pelo estado na própria Constituição (CUNHA, 2003).

4 “Para o entendimento do conceito de Estado Mínimo nesse contexto, refere-se a retirada por parte do Estado de algumas funções das quais não considera essenciais. A noção corrente para representar o limite das funções do estado dentro da perspectiva da doutrina liberal” (BOBBIO *et al.*, 1998, p. 11). Sob o pretexto de que poderia, o Estado, prestar um serviço essencial de maior qualidade, entregando as funções não essenciais ao exercício da iniciativa privada, conclui-se que a educação, ao mesmo tempo em que prevista na Constituição, não faz parte dos serviços essenciais dos quais o Estado deve ofertar.

Nesse particular, a compreensão do tema em questão, implica no entendimento do pano de fundo que compõe o cenário das políticas de educação no Brasil, notadamente a partir dos anos de 1990. Segundo Canan (2016), é nesse período que uma série de pareceres, resoluções, decretos e novas legislações são instituídos, compondo um processo de reforma não anunciada, mas, efetivamente, implementada.

Assim, o neoliberalismo, ou velho capitalismo, já que agora vestido com outra roupagem, porém, ainda mais impositiva, passa a permear o seio das discussões das políticas públicas para o desenvolvimento.

Nesse processo, assumem papel central organismos internacionais que intervêm diretamente na constituição desse novo panorama educacional que se instalou, não raras as vezes, de forma arbitrária e contrariando as orientações dos educadores e suas entidades (CANAN, 2016, p. 20).

Dessa forma, essas relações lineares de interferência permitem aos organismos do primeiro mundo impor suas condições aos países periféricos aos quais se propõe a ajudar, condições essas que implicam, inclusive, no que se refere à delimitação dos padrões de desenvolvimento (FONSECA, 1998).

Segundo o BM, a recessão levou o capital privado a se afastar dos países Latino-Americanos. Nesse cenário, a educação aparece como importante instrumento de crescimento econômico e de aumento da produtividade do trabalho. É também a partir dos anos 80 que se estrutura uma agenda global para educação e para a realização de reformas educacionais para a América Latina e o Caribe, preparada em conjunto com a Unesco.

A proposta teórica do capital humano é apresentada à educação como elemento econômico, por meio do qual se efetivaria a equalização social, econômica e política entre indivíduos e classes. No entanto, além de acentuar a divisão de classes e a desigualdade, trouxe para a educação a lógica de mercado com seus critérios de custo-benefício, eficiência e produtividade (OLIVEIRA, 2008). A educação torna-se um investimento que, sendo bem planejado e gerenciado sistematicamente, pode ser frutífero para o desenvolvimento do país.

Nesse contexto e diante desses discursos por parte dos organismos internacionais, ainda na década de 90 surgem as primeiras ideias do FIES, que viria substituir o Crédito Educativo Lei nº 8.436, de junho de 1992. O novo FIES criado em 1999 é sancionado em 2001 sob a Lei Nº 10.260 de 12 de julho de 2001.

Ao analisar essas questões trazendo-as para a realidade do chão da universidade, observa-se que o FIES não era muito mais que um empréstimo a longo prazo, que financia o ingresso em um curso de nível superior em uma instituição privada. Desse modo, além de uma condição de dívida para o estudante, propicia a expansão do capital privado no Ensino Superior e a proposta da educação como bem de serviço que visa lucro.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso a expansão de instituições privadas logrou êxitos antes não atingidos. Nesse âmbito, recursos são destinados para o financiamento de instituições privadas através de um banco para uma vaga de estudos.

Outro ponto importante a ser observado é a questão da competitividade e da lógica de concorrência que se instaurou com políticas de avaliação das escolas e instituições superiores como as políticas ENEM e ENADE, que inicialmente propõe uma avaliação de desempenho, propiciando uma disputa que levará ao ganho de mais recursos destinados por parte do estado. Além da pressão por desempenho, onde são pressionadas a produzir conhecimento em função de ganhos de produtividade e de competitividade, transformando a educação superior em um produto a ser vendido. A partir de então:

A política educacional brasileira passou a ser orientada pelas proposições extraídas da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, quando a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Banco Mundial e o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF se colocam como regentes dos sistemas educacionais (LOURENÇO, 2016, p. 33).

Assim, transformam a educação em uma questão mercadológica e incentivam um modelo educativo pautado nos preceitos da concorrência e competitividade transformando as universidades “em bem transacionável no mercado, isto é, em bem privado ou privatizável” (SANTOS, 2004, p. 65).

Em decorrência disso, propostas internacionais nos governos subsequentes, ainda que participantes de ideologias diferentes, mantiveram a mesma posição neoliberal. Ademais, o PROUNI também veio a financiar o ingresso de estudantes na iniciativa privada. E o SISU permite o ingresso do aluno em instituição superior através do exame do ENEM, política pública que mede a qualidade do ensino, e, ao mesmo tempo, fomenta a competitividade nas instituições de ensino.

A participação dos organismos internacionais foi fator determinante para o aumento das instituições privadas. Pela liberação de recursos pelo estado para essas, de um lado contentam-se os privatistas, de outro o Estado, que se isenta de ter que destinar recursos mantendo instituições públicas federais. Aumentou-se a lógica de mercado também na educação e a escola veio a se transformar em um espaço de formação de mão de obra em massa. Nesse sentido, a escola, que é fundada no modo de produção capitalista, dividida em classes com interesses opostos, precisa ser descortinada para o seu verdadeiro papel, que é o de formar cidadãos capazes de pensar criticamente para conseguir construir uma sociedade mais igualitária.

Não obstante, é possível afirmar que a educação no Brasil, desde seu início, possuiu caráter excludente e de descontinuidade nas suas políticas públicas. Essa premissa é expressamente evidente trazendo à luz dos olhos políticas públicas que visam acentuar essa desigualdade e exclusão na educação superior.

5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL - PÓS LDB/96 E SUAS (DES) CONTINUIDADES

As descontinuidades para este texto, têm como base as observações de Dermeval Saviani (2008). O autor, ao tratar dos limites e perspectivas da política educacional brasileira, identifica a intermitência das políticas como uma falta de linearidade, ou seja, as modificações ocorridas no decurso das políticas públicas, que, muitas vezes são pequenas alterações na lei, mas, que permitem profundas e significativas mudanças na execução das mesmas.

No que concerne as periodicidades das políticas públicas, o autor traz em seu texto uma análise sob o viés histórico, ocasionadas a partir de duas limitações, a primeira, da destinação precária de recursos, o que o autor denomina tributárias, e a segunda, uma “sequência interminável de reformas, cada qual recomeçando da estaca zero e prometendo a solução definitiva dos problemas que se vão perpetuando indefinidamente” (SAVIANI, 2008, p. 7).

Para esse capítulo serão consideradas as restrições referentes a sequência de reformas. Analisadas quatro políticas públicas para Educação Superior, sendo, o ENEM, o SISU, o PROUNI e o FIES, a partir de suas descontinuidades, onde ficarão evidenciados os pontos, as conjunturas em que se modificam tais políticas, e o alcance dessas alterações no contexto da Educação. Nesse sentido, as descontinuações para esse trabalho são caracterizadas pelas modificações nas leis, inserções, vetos ou emendas, muitas vezes mascaradas como uma medida necessária, propõem uma mudança de rumo nas políticas, que em seu início propunha um determinado objetivo e que, durante seu percurso, esse é desviado ou modificado.

As descontinuidades tratadas aqui, então, não são necessariamente a exclusão de uma política pública, mesmo porque as políticas estudadas nesse capítulo, desde o momento de sua elaboração estão em vigência até os dias atuais, portanto não caberia a palavra descontinuidade como sinônimo de exclusão. Existe ainda, outra questão a ser tratada como descontinuidade, a de meios que garantam a efetividade das políticas públicas, pois estas nem sempre conseguem ter êxito em determinados espaços onde deveriam se constituir verdadeiramente como meio de garantir os direitos legais propostos por elas.

Esta discussão implica em analisar, no resultado de ações diretas por parte do Estado no que diz respeito à educação, as relações de poder e o comportamento do mesmo na forma de se eximir dos encargos referentes ao financiamento da Educação Superior, que se dá através do repasse de verbas para a iniciativa privada, tendo como foco o impacto das alterações das leis, elementos de continuidade das políticas públicas na defesa de um projeto neoliberal.

A descontinuidade das políticas públicas para Educação Superior vem ser o âmago de interesse nesse estudo, e está relacionada diretamente à forma de como se dividem as ações públicas do Estado, devido aos processos políticos de transição, articulações políticas e as rupturas no processo de financiamento da educação.

As ações públicas dos governos, nas alterações das Leis das políticas públicas para educação superior, são o seio para a formulação da seguinte questão: “Quais as políticas públicas para a Educação Superior que, em âmbito federal, tiveram, de fato, continuidade no Brasil após a LDB/96, e quais os motivos que motivaram as suas permanências ou descontinuidades?”. Optamos pelo Ensino Superior para analisar os fenômenos relacionados à descontinuidade das políticas públicas, delineando sua associação às questões de financiamento da Educação através da iniciativa privada, entre outros, para isenção do Estado na ampliação do acesso a essa modalidade de ensino, partindo do pressuposto de que a única continuidade existente nas políticas públicas para Educação Superior seja justamente esse o aspecto de isenção, de fomento a um projeto de Estado neoliberal, bem como responder a demandas internacionais e privatistas muito mais que as próprias demandas internas existentes nessa competência.

Para este capítulo, intenciona-se a identificação dos principais aspectos que compõem as políticas públicas para Educação Superior, como a história, os objetivos e as alterações nas leis, pois se acredita que a análise destes elementos combinados, representam os determinantes da continuidade ou descontinuidade das quatro políticas públicas em questão.

Pretende-se proceder do conhecimento das leis, a partir das alterações que indiquem a transição das políticas educacionais no âmbito da educação superior, assim como sua implantação. Dessa forma, a descontinuidade estaria ligada às mudanças realizadas nas transições de governos, e aos objetivos de suas iniciativas nas negociações políticas inerentes nos arranjos institucionais políticos.

Para o roteiro deste estudo, que está estruturado a começar pelo ENEM, Exame Nacional Do Ensino Médio, uma política pública do Ensino Médio que é a porta de entrada dos programas para Educação Superior, a seguir pelo SISU, Sistema de Seleção Unificado, que permite o ingresso de estudantes nas universidades públicas através da nota do ENEM, seguido do PROUNI, Programa Universidade para todos e FIES, Financiamento Estudantil, estes últimos em universidades particulares, um através do governo mediante isenção de impostos, e outro mediante empréstimos concedidos por instituições bancárias.

A sequência do desenvolvimento do mesmo, foi escolhida em ordem crescente, no que compete ao início de programas públicos, até programas que visam isentar o Estado de suas obrigações em relação à ampliação de oferta de ensino público de qualidade, passando essa responsabilidade para instituições paralelas.

Nesse sentido, serão analisadas as alterações nas Leis e também alguns desfechos alcançados por essas modificações, culminando em situações diversas distintas à dos propósitos elencados no primeiro capítulo no que confere os conceitos e objetivos de que sejam Políticas Públicas.

5.1 ENEM: O NOVO VESTIBULAR

O ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio foi instituído pela Portaria MEC nº 438, DE 28 DE MAIO DE 1998, como procedimento de avaliação do desempenho do estudante e do Ensino Médio, tendo por objetivos:

Artigo 1º - Instituir o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, como procedimento de avaliação do desempenho do aluno, tendo por objetivos:
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 (BRASIL, 1998, n.p.).

Inicialmente o ENEM se limitava a examinar o Ensino Médio e integrar socialmente o jovem brasileiro. As portarias explicavam que o objetivo do exame era ser um instrumento de avaliação das competências e habilidades básicas apreendidas

durante o Ensino Médio para a inserção do jovem brasileiro no mercado de trabalho e da prática da cidadania (BRASIL, 1998).

O ENEM teve sua criação durante o governo Fernando Henrique Cardoso, cujo Ministério da Educação estava sob a tutela de Paulo Renato Souza, o então Ministro da Educação. Preliminarmente uma ferramenta de indicador público do governo federal de modo a avaliar a qualidade do ensino médio das escolas públicas e privadas. Por isso, todos os que concluíram o Ensino Médio poderia realizar a prova. É importante destacar as principais mudanças sofridas por ela com o passar do tempo, abaixo um breve histórico:

A primeira edição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) no dia 20 de agosto 1998, registrou 157.221 inscrições e 115.575 participantes, as provas foram aplicadas em 184 municípios brasileiros. Em 1999 o ENEM firma parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para o recebimento de inscrições para o exame e em 2001 Os concluintes do ensino médio passaram a ter direito à inscrição gratuita. Nesse mesmo ano foi garantido a isenção da taxa aos inscritos que concluíram os estudos na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) além dos concluintes e egressos do ensino médio que se declararam impossibilitados de pagar a taxa de inscrição e foi a partir deste ano também que inscrições começaram a ser realizadas pela internet. O ENEM 2001 foi aplicado em 277 municípios. (INEP, 2019, n.p.).

Em 2004, o ENEM passa a ser utilizado como porta de entrada para programas de Ensino Superior, com a criação do PROUNI - Programa Universidade para Todos, que em 2005 começou-se a usar a nota do ENEM para concessão de bolsas de estudos integrais e parciais aos participantes, e aumentou consideravelmente o número de estudantes que realizaram a prova visando ingressar em uma faculdade.

Em suma, o ENEM nasceu como um exame de caráter voluntário e como uma ferramenta de apoio para processos de seleção profissional, assim como, para a continuidade da formação escolar, enquanto modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes pós-médios ou ao ensino superior, após edições sucessivas, o programa passou a ostentar as feições de uma verdadeira política pública (QUINALIA et al., 2013, p. 68).

Em 2009, quando o exame passou a substituir o modelo tradicional de vestibular para acesso às universidades públicas, tornando-se um processo unificado, passou a ocupar lugar de destaque no que refere ao ingresso à educação superior, seja na universidade pública através do SISU, ou privada, por meio do PROUNI e

FIES, além do Programa Ciência sem Fronteiras, que também foi condicionado à participação no Exame.

Com a Portaria n.º 264, de 26 de maio de 2009, o ENEM obtém a importância de certificação para o Ensino Médio através do seu Artigo 3º, no § 1º, em que consta que, “A participação no ENEM/2009 poderá substituir a certificação de conclusão do Ensino Médio.” (BRASIL, 2009, n.p.). Na Seção II, onde expressa sobre os resultados para as Instituições de Educação Pós-Médio e Educação Superior, em seu Art. 27 prevê:

As Instituições de Educação Pós-Médio e Educação Superior que pretenderem utilizar os resultados individuais do ENEM/2009 como critério de seleção às suas vagas deverão encaminhar formalmente ao INEP a sua solicitação, a partir de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009, n.p.).

É a partir de 2009, com a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU), que o ENEM passa a ser utilizado como ingresso em Instituições de Ensino Superior Públicas. Nesse mesmo ano os resultados passam a serem adotados também pelo FIES.

Ainda no ano de 2009, o ENEM passou a ser chamado Novo ENEM. O MEC apresentou a proposta de reformulação e de utilização do Exame, tornando-se esse uma forma de seleção unificada nos processos seletivos das universidades públicas federais, com o intuito de “democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior; possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do Ensino Médio.” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, n.p.), o que segundo Quinalha (2013) sugere uma mudança de paradigma.

O novo formato do exame foi colocado em prática e, gradativamente, adotado como processo seletivo para ingresso nas Instituições Federais de Ensino Superior, após aprovação da proposta, normatizada pela Portaria MEC nº 807, de 18 de junho de 2010, que estabelece:

Art. 1º - Instituir o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM como procedimento de avaliação cujo objetivo é aferir se o participante, ao final do ensino médio, demonstra domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem. Art. 2º - Os resultados do ENEM possibilitam: I - a constituição de parâmetros para autoavaliação do participante, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho; II - a certificação no nível de conclusão do ensino médio, pelo sistema estadual e federal de ensino, de acordo com a legislação vigente; III

- a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do ensino médio; IV - o estabelecimento de critérios de participação e acesso do examinando a programas governamentais (BRASIL, 2010, n.p.).

Com as novas normativas, o ENEM foi instituído em Força de Lei através da Portaria n.º 02, de 2010, regulado pelo MEC, e a partir de 2012 passou a ser regido pela Portaria Normativa n.º 21, de 05 de novembro de 2012, tornando-se uma ferramenta acrescida de novos propósitos.

Em 2013, pela primeira vez a maioria das instituições federais adotaram o ENEM como critério de seleção. Ele tornou-se porta de acesso para todas as instituições de educação superior pública. A nota do exame foi utilizada na concessão de bolsas de estudos do programa Ciências sem Fronteiras, passando a ser divulgada por escolas com estratificação nos níveis socioeconômicos. Com a utilização do ENEM como modelo avaliativo na forma de ingresso na universidade, a prova do mesmo passa por mudanças ao longo dos tempos, entre as modificações ocorridas no destacam-se:

O aumento significativo no número das questões das provas, que até 2008 era de 63 e a partir de 2009, passaram a constituir-se de 180 questões, elaboradas com base em quatro matrizes, uma para cada área de conhecimento, além da redação. As áreas de conhecimento são: (a) ciências humanas e suas tecnologias, (b) ciências da natureza e suas tecnologias, (c) linguagens, códigos e suas tecnologias, e (d) matemática e suas tecnologias. Outra alteração refere-se à aplicação das provas, que ocorriam em apenas um dia e, após a reformulação do exame, passaram a ser realizados em dois dias consecutivos, com duração de 04h30 para o primeiro e 5h30 para o segundo, em função da redação (LOURENÇO, 2016, p. 55-56).

É nesse sentido que segundo Lourenço (2016), após sua reformulação e vinculação ao SISU, o ENEM ganhou notoriedade, constituindo-se em uma política pública de Estado, que tem perpassado diversos governos, acrescentando ao exame novas finalidades. Através do ENEM concorreria nacionalmente às vagas de instituições de educação superior públicas, com a aplicação simultânea das avaliações em todo o território nacional, sem o ônus do deslocamento para a realização das provas.

Esse novo formato do exame adotado como processo seletivo para ingresso nas universidades, de acordo com Quinalia et al. (2013), trouxe como discurso a dinâmica de que a unificação das provas do exame era uma das principais ferramentas de democratização para o acesso à Educação Superior para indivíduos

oriundos de classes menos abastadas. No entanto, esse estado-avaliador fomenta a eficácia e a competitividade como parâmetros para a melhoria da qualidade educacional. A partir disso, podemos analisar que o ENEM passou por vultuosas reformulações e, no que diz respeito ao seu propósito inicial. Isto posto, é importante salientar algumas situações que culminaram nessa remodelagem, bem como alguns desfechos inerentes a isso.

Primeiramente é importante inferir que o ENEM, criado no governo do Fernando Henrique Cardoso, trouxe consigo as premissas estabelecidas pelos organismos internacionais, seguindo a cultura internacional de avaliação educacional, nos moldes do SAT (EUA)⁵. O exame foi criado para compor o papel do “Estado avaliador”⁶ que foi cunhado, para se referir às políticas adotadas pelos governos neoliberais que enfatizavam a avaliação associado aos princípios neoliberais, de perspectiva efficientista e produtivista, implicando também na reordenação da educação, que por meio da importação de modelos de gestão privada, traz para a educação ênfase em resultados ou produtos dos sistemas educacionais (LOURENÇO, 2016).

O modelo de avaliação em seu início não funcionava muito bem, disponibilizava dados de poucas escolas no país, desse modo, não se tinha como avaliar o Ensino Médio a partir de poucas instituições de ensino que participavam. Assim, com a utilização do exame com propósitos de ingresso ao Ensino Superior, a prova se tornou muito requisitada, resolvendo o problema de falta de inscritos. Entretanto, isso não resolveu questões inerentes ao papel do Estado como a questão da qualidade e igualdade do ensino público, a própria avaliação do ENEM demonstra que o ensino não teve melhora:

Acredita-se que uma das consequências desse aumento tenha sido revelada com o resultado do Exame em 2007, o pior desde 2002, quando também houve um forte incremento do número de inscritos na prova. Especialistas salientaram que isso poderia ser um indicativo de que a educação no país não havia melhorado como se supunha. Ao contrário, o ensino continuava ruim (QUINALIA et al, 2013, p. 70).

⁵ Trata-se de um modelo de avaliação inspirado no Scholastic Aptitude Test / Scholastic Assessment Test - SAT, que consiste em uma das etapas para ingresso dos alunos no Ensino Superior nos EUA. Porém, para ingresso em uma Universidade americana, a nota do SAT não é o único critério levado em consideração. Tão ou mais importantes são as outras etapas do processo: a entrevista com o aluno, cartas de recomendação de professores, seu currículo escolar, sua participação em atividades extracurriculares, entre outros. (CARNEIRO, 2012.p. 221)

⁶ O Estado Avaliador segundo Yannoulas, Souza e Assis (2009), presente na América Latina surge associado ao controle de gastos e resultados, pretendendo assegurar mais eficiência e manutenção do controle sobre aquilo que considera qualidade superior e competitividade.

Isso nos leva a algumas revelações e constatações, sendo essas de que o ENEM não muda a realidade educacional, não contribui para identificar e tentar sanar os problemas relacionados com as diferentes condições de “partida” dos indivíduos que a ele se submetem, que da mesma forma que o exame, ou sendo uma simples avaliação, não confere uma mensuração para possíveis resoluções de problemas relacionados com as particularidades na Educação Básica. Nessa perspectiva, dentre outros aspectos da avaliação, o ENEM revelava dados que não estavam sendo trabalhados, era uma avaliação que não oportunizava estruturação para o Ensino Médio e não propunha melhorias:

De acordo com o Relatório Pedagógico do ENEM 2008, cerca de 700 universidades, entre públicas e particulares, aceitavam o Exame como forma de ingresso em seus cursos e o número de participantes atingiu a casa dos 4 milhões. Ainda de acordo com esse Relatório, 80% dos inscritos declaram no questionário socioeconômico que o objetivo de participar do ENEM era conseguir vaga em uma faculdade, enquanto apenas 7,8% consideraram o Exame como meio de obter bom emprego e futuro profissional (QUINALIA et. al, 2013. p. 70).

Assim, o Exame Nacional do Ensino Médio passa a ser um novo vestibular com o intuito de pleito em vagas nas universidades, e seu caráter de avaliativo começa involuntariamente a vir também de baixo para cima onde os próprios estudantes passaram a demandar que os professores se atualizassem e direcionassem o curso para as questões propostas pela prova, como discutir temas atuais que poderiam ser cobrados no Exame (QUINALIA et al., 2013).

No que compete a esse exame, podemos analisar dois principais aspectos: O primeiro é o ENEM como novo vestibular, pois o objetivo inicial que visava apenas uma avaliação do Ensino foi desviado. Com a nova reformulação do exame, a partir deste, iniciaram-se outras políticas públicas, como as de ingresso ao Ensino Superior.

Infelizmente, não se teve o intuito de suprir lacunas na Educação Básica como a qualidade do Ensino Médio. Dessa forma, o ENEM utilizado como modelo de seleção para ingresso na Educação Superior, especialmente para o SISU (Sistema de Seleção para Universidades Públicas) e PROUNI para as universidades particulares, passa a ser um grande vestibular com conteúdo unificados.

Esse era o discurso defendido pelo MEC e pela mídia, o da oportunidade de concorrer ao nível nacional, o que poderia trazer uma proposta mais igualitária, tendo em vista que estudantes de diversas partes do país realizam a mesma prova sem

distinção ou diferenciação, esse discurso, que tão enfaticamente consegue criar uma aparente democratização do acesso e da oportunidade de concorrer amplamente, não considera a realidade desigual no ensino médio brasileiro (LUZ e VELOSO 2014).

A realidade é de que o ENEM passa a ser um processo classificatório seletivo para o ingresso ao Ensino Superior, onde escolas preparatórias e particulares, que antes ofereciam cursos pagos pré-vestibular, passam a ofertar também cursos preparatórios para o ENEM.

Isso revela um caráter excludente presente no exame marcado pela mesma desigualdade de oportunidades que os vestibulares, a utilização do ENEM enquanto provão, não altera a lógica capitalista da exclusão onde estudantes com melhores condições econômicas, tem maiores oportunidades de obterem notas mais altas em detrimento daqueles provenientes de camadas menos favorecidas, enfrentam diversas barreiras, sendo que estas os acompanham desde os níveis anteriores de ensino, até mesmo para a própria conclusão do ensino médio, permeado de desigualdades que não são corrigidas. (LOURENÇO, 2016).

O segundo aspecto, o ENEM ter sido utilizado para o ingresso nas universidades particulares pelo PROUNI, intensifica uma política pública onde predomina a máxima política neoliberal, em que visa diminuir a intervenção estatal com gastos públicos que poderiam ser melhor direcionados à economia, deixando a cargo das universidades particulares o cuidado com a Educação Superior, diminuindo investimentos com as universidades públicas. Situação que ocorreu com o FIES do governo FHC, onde se optou pela expansão do acesso à universidade por meio das instituições privadas, através de empréstimos em instituições bancárias, que após seriam reembolsadas pelo próprio estudante, ficando assim a cargo do mesmo o custeio de sua faculdade. Já para o PROUNI, criado no governo Lula, visto como governo de esquerda, foram mantidas as características, deixando a cargo das instituições privadas a responsabilidade pela expansão e ampliação dos cursos superiores, uma política pública que não visava combater os preceitos neoliberais, mas que se diferenciava pela intervenção estatal, mediante concessão de isenção dos impostos.

Mantiveram-se assim, erros não observados ao longo dos vinte e três anos de ENEM, como a falta de Relatório ou Boletim de Resultados, que de fato visassem estimular uma melhora do sistema da educação básica ou, políticas de melhoria na qualidade do ensino médio no Brasil, permanecendo problemas referentes a

Educação Básica sem uma reflexão crítica e construtiva acerca de sua qualidade de ensino. Ao contrário, fomentou o 'ranqueamento' (TRAVITZIKI, 2013) de escolas, de modo a obter as melhores colocações no relatório elaborado pelo INEP, estimulando cada vez mais a discrepância social, a falta de igualdade e equidade nos sistemas de ensino:

Por conseguinte, o sentimento de superioridade nas escolas já bem-conceituadas – que, num círculo vicioso, continuam a ser bem avaliadas – e de frustração dos alunos nas escolas menos conceituadas que, em situação adversa, não conseguem reverter o quadro, mantendo-se em condição inferior (LOURENÇO, 2016, p. 20).

Nessa perspectiva, podemos inferir que o ENEM privilegia estudantes de maior renda, com melhores condições financeiras e possuam ganhos suficientes para se manterem fora de suas cidades de origem, às vezes em cursos vespertinos, que exigem mais tempo dedicado aos estudos, restando aos com menor poder econômico, cursos divergentes de sua preferência ou de menor prestígio e em por vezes, mal pagos (LEHER, 2009).

As alterações na Lei, para este trabalho apresentadas como descontinuidades, mostram que a partir de 2009, com o novo ENEM, através de sua utilização como política pública avaliativa e como exame de admissão em universidades, muito além de ser apenas uma política criada pelos preceitos neoliberais de cunho de interferência internacional, por um modelo importado, tornou-se um mecanismo de ranqueamento e exclusão, evidenciando as discrepâncias sociais presentes na educação brasileira, que por parte de seus governantes busca dirimir essa obrigação do Estado, deixando a cargo dos próprios estudantes ou das universidades.

Ultimando as considerações sobre o Exame Nacional do Ensino Médio, este, apesar de ser uma política pública de Educação Básica, se constitui no principal meio de acesso à Educação Superior, fazendo jus a menção dada neste trabalho, pois o mesmo concebe análises sobre o fomento do ensino superior e de suas políticas públicas, assim passaremos aos próximos tópicos de análise, que serão na sequência, o SISU, o PROUNI e o FIES.

5.2 SISU: O TESTE DA IGUALDADE E MERITOCRACIA

A partir das novas legislações como a portaria normativa nº 21, de 05 de novembro de 2012, O ENEM, dentre outras políticas educacionais, possibilitou aos estudantes do Ensino Médio o pleito a entrada nas Instituições de Ensino Superior (IES), através do Sistema de Seleção Unificada (SISU). A prova do ENEM possibilita ao estudante escolher, por meio do SISU, um curso em uma instituição de ensino superior pública.

O SISU começou a ser tramitado em 2009, quando no dia 08 de abril é apresentado pelo MEC, através da Secretaria de Ensino Superior o Termo de Referência do Novo ENEM e Sistema de Seleção Unificada o qual manifesta:

A modificação do formato do Exame Nacional do Ensino Médio (novo ENEM) --- com a realização das provas de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias (incluindo redação); Ciências Humanas e suas Tecnologias; Ciências da Natureza e suas Tecnologias, e Matemática e suas Tecnologias --- e a consequente valorização dos conteúdos acadêmicos próprios do ensino médio, gera a possibilidade de utilização dos resultados desse exame para a seleção dos ingressantes no ensino superior. A opção pela utilização do novo ENEM não implica abdicar de outros mecanismos de seleção, tais como o programa de avaliação seriada para vagas previamente definidas --- tais como as “vagas PAS”, por exemplo --- observado, naturalmente, o total de vagas regularmente oferecidas pela Instituição de Educação Superior (IES).[...] Trata-se, portanto, de processo de seleção dinâmico, que permite simular a posição relativa do candidato, com base na nota do Exame, em cada um dos cursos oferecidos pelas IES aderentes (BRASIL, 2009, p. 1;3).

Este é o início do novo processo utilizado como ingresso ao Ensino Superior, a partir deste termo “Termo de Referência – Novo ENEM e SISU”, apresentado em 2009, instituiu-se em 2010 a Portaria nº 2, de 26 de janeiro, que regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, o qual é denominado como “sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de Educação Superior nele participantes.” Em seu Artigo 1º enuncia:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Seleção Unificada - SISU, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação - MEC, por meio do qual são selecionados candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior participantes. § 1º A seleção dos candidatos às vagas disponibilizadas por meio do SISU será efetuada com base nos resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, a partir da edição referente ao ano de 2009 (BRASIL, 2010, p. 1).

O texto acima refere-se à primeira lei que regulamentava o SISU, considerando que a Portaria Normativa tem força de lei para alterações de uma Lei Maior. A partir daí a Portaria Normativa n.º 2, passa a ser regida pelo disposto na Portaria Normativa n.º 21, de 05 de novembro de 2012, que se respaldando também na Lei N.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, a Lei de cotas, no decreto N.º 7.824, de 11 de outubro de 2012 e na portaria normativa n.º 18, de 11 de outubro de 2012, resolve que o sistema de seleção unificada SISU passaria a ser regido pela portaria normativa n.º 21.

Dentre as principais alterações têm-se a do capítulo II, Da Adesão das Instituições Públicas e gratuitas de ensino superior no Artigo 4º, no inciso 1º, onde diz que: *“O Termo de Adesão deverá ser assinado digitalmente, utilizando certificado digital de pessoa física, tipo A1 ou A3, emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP Brasil”* (BRASIL, 2012, n.p.). E que passa a vigorar pelo texto: *“O Termo de Adesão deverá ser assinado eletronicamente, utilizando assinatura eletrônica disponibilizada pelo sistema do SISU, de acordo com o perfil de acesso identificado e exigido”* (BRASIL, 2017, n.p.). Redação dada pela Portaria Normativa n.º 17, de 27 de outubro de 2017.

Ainda, nesse capítulo tem-se a inclusão do inciso 4º, que se refere também a regras relacionadas ao termo de adesão que segue redação dada pela Portaria Normativa n.º 1.117, de 1º de novembro de 2018. Abaixo seguem as redações dadas pela Portaria Normativa n.º 2, de 03 de janeiro de 2017:

Art. 1º A Portaria Normativa MEC no 21, de 5 de novembro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - SISU, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 5º[...] IV - os pesos e as notas mínimas eventualmente estabelecidos pela instituição de ensino referentes às provas do ENEM, em cada curso e turno; e V - os documentos necessários para a realização da matrícula ou do registro acadêmico dos estudantes selecionados, inclusive aqueles necessários à comprovação do preenchimento dos requisitos exigidos:[...]" (NR) "Art. 8º [...] V - efetuar a análise dos documentos exigidos para a matrícula ou registro acadêmico, inclusive aqueles necessários à comprovação do preenchimento dos requisitos estabelecidos: [...] VI - efetuar as matrículas ou registros acadêmicos dos estudantes selecionados por meio do SISU, lançando a informação de ocupação da vaga no sistema em período definido em edital divulgado pela SESu; VII - cumprir fielmente as obrigações constantes do Termo de Adesão e as normas que dispõem sobre o SISU; e VIII - conferir cumprimento às eventuais decisões judiciais que impactem na ocupação das vagas ofertadas pela IES por meio do SISU.[...]" (NR) Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2017, n.p.).

As alterações acima referem-se principalmente sobre os pesos das notas e documentos necessários, bem como sua conferência para a realização da matrícula,

e o lançamento das informações referentes à ocupação de vagas, no que tange às Políticas de Ações Afirmativas⁷, em especial a alteração se dá pela Portaria Normativa n.º 18, de 11 de outubro de 2012.

No Capítulo III, DO PROCESSO SELETIVO DO SISU, na Seção II que trata da inscrição dos estudantes, tem-se a redação dada pela Portaria Normativa n.º 541, de 7 de junho de 2018, onde na alínea “b”, do inciso 1º, expressa:

b) na segunda edição anual do processo seletivo do SISU para o mesmo curso, turno, local de oferta e instituição, independentemente da modalidade de oferta, para o qual tenha se matriculado em razão de sua seleção na primeira edição anual do SISU (BRASIL, 2018, n.p.).

O texto acima articula sobre a especificação dada ao estudante sobre a inscrição, que é vedada na segunda edição do processo, caso já tenha matriculado na primeira. Ainda neste Capítulo, na Seção III Da Classificação e da Seleção, têm-se alterações dadas pela Portaria Normativa N.º 9, de 5 de maio de 2017, no que diz respeito ao Art. 20, as alterações referem-se aos estudantes que optarem pela Lei de cotas para concorrer as vagas, conforme:

I - Estudantes egressos de escola pública, com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo per capita: (Redação dada pela Portaria Normativa n.º 9, de 5 de maio de 2017) [...] II - estudantes egressos de escolas públicas, independentemente de renda, nos termos do inciso II do Art. 14 da Portaria Normativa MEC no 18, de 2012 (BRASIL, 2018, n.p.).

Na esteira das mudanças, a sessão IV Da Lista de Espera, é onde ocorreram a maioria das alterações pela Portaria Normativa n.º 1.117, de 1º de novembro de 2018, nos trechos da lei em que se trata da lista de espera, a alteração dada pela Portaria Normativa n.º 9, de 5 de maio de 2017, no que se refere ao preenchimento das vagas reservadas aos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas e às pessoas com deficiência. Em seu Art. 29, a alteração é regida pela Portaria Normativa n.º 19, de 06 de novembro de 2014, que libera às instituições de ensino a convocar estudantes em número superior ao das vagas disponíveis, desde que os procedimentos sejam definidos em edital próprio.

⁷ Ações Afirmativas são medidas que visam à democratização do acesso à educação a através de programas de cotas para a inserção de grupos sociais com histórico de exclusão (GUARNIERI; SILVA, 2007).

Não tendo mais alterações nesta portaria de n.º 21, somente referências à Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, e tendo a Portaria de 2017 já ter sido mencionada no texto, passaremos a analisar a Portaria n.º 493, de 22 de maio de 2020, que também altera a Portaria n.º 21, de 05 de novembro de 2012. A primeira alteração concretiza-se pela inclusão do Inciso 5º do Art. 1º, onde se inclui o seguinte texto:

Ao assinarem o Termo de Adesão, a cada edição dos processos seletivos do SISU, as instituições federais de educação superior - IFES afirmam e reconhecem que é de sua exclusiva, irrestrita e intransferível responsabilidade o cumprimento do disposto na Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, que a elas se destina, independentemente do número de vagas disponibilizado pelo SISU ou por outro meio de oferta de vagas". (NR) (BRASIL, 2020, n.p.).

O fragmento acima, assinala a responsabilidade por parte das universidades em cumprir com o disposto da Lei de Cotas de reservar 50% das vagas para candidatos oriundos de escolas públicas, bem como os de renda até um salário e meio. Há ainda, dentro desse percentual, vagas reservadas para pretos, pardos, índios e pessoas com deficiência.

Outra alteração importante é no Art. 5º, neste permite a seleção do SISU para cursos na modalidade de ensino à distância⁸, e é retirada do Art. 6º a proibição da oferta de vagas para modalidade EAD, bem como é incluído a redação: "IX - disponibilizar meio digital para que o estudante possa encaminhar a documentação digitalizada exigida para a matrícula." (BRASIL, 2020, n.p.) Em suma, as outras alterações⁹ referem-se às matrículas e às obrigações dos estudantes em acompanhar seus resultados.

Pode-se manifestar que grande parte das alterações na lei são basicamente técnicas ou de especificações, para melhor explicar o texto e suas normas, à exceção da oferta da seleção para modalidade EAD, que parece necessária para a superação da suspensão das aulas presenciais. Nesse sentido, é importante destacar alguns entraves encontrados no que se refere ao SISU, uma política de acesso ao Ensino Superior.

⁸ É preciso fazer um adendo que a alteração acontece no ano de 2020, ano em que o país enfrentava uma situação pandêmica e as aulas presenciais haviam sido suspensas. No entanto, essa modalidade foi disponibilizada para o Prouni antes da pandemia. Fato que será analisado mais adiante nesse trabalho.

⁹ As demais alterações desta e das outras leis estudadas neste trabalho poderão ser consultadas em material anexo de modo a contemplar uma proposta de estudo mais categórico acerca do tema.

O primeiro deles, é que, o SISU permite o acesso à universidade através do ENEM, de forma simplificada, este processo deveria fomentar o ingresso de forma justa e igualitária para todos que disputam a vaga, promovendo uma maior democratização do acesso, visto que ele fomenta a possibilidade de os estudantes com perfil socioeconômico mais baixos, inscreverem-se em cursos de instituições distantes. Necessidade encontrada, visto que de outra maneira os estudantes não teriam a mesma facilidade para se deslocarem e prestarem os vestibulares individualizados. Desse modo, garantiria uma melhor mobilidade geográfica, dado que a mesma prova é aplicada em todo território nacional, oportunizando a eficiência na ocupação das vagas. Ainda, permitiria que os estudantes pudessem ser mais assertivos em suas escolhas, através do jogo de indução e sinalização, exteriorizado na sequência por Abreu e Carvalho (2014):

No último dia do período de inscrição, cada estudante anuncia a que vagas irá efetivamente concorrer.[...] Portanto, se estabelecem os seguintes critérios para o resultado da seleção: (i) o estudante é aprovado em, no máximo, uma de suas opções e, em qualquer curso não se classificam mais estudantes do que vagas ofertadas; (ii) se o estudante não é aprovado em seu curso de primeira opção, sua pontuação é inferior à pontuação de qualquer estudante aprovado neste curso; (iii) se o estudante não é aprovado em seu curso de segunda opção, sua pontuação é inferior à pontuação de qualquer estudante aprovado neste curso ou o estudante foi aprovado em sua primeira opção; e (iv) cada candidato concorre inicialmente apenas em sua primeira opção, passando a concorrer em sua segunda opção apenas no caso em que este não consegue vaga na primeira.[...] Cada estudante que recebe oferta de vaga decide por aceitar, assegurando sua vaga, ou rejeitar essa oferta disponibilizando a vaga para ser reofertada em etapa posterior. Estudantes que não recebem oferta de vaga esperam por eventuais ofertas em etapas posteriores (2014, p. 11).

Através dos mecanismos de escolha descritos por Abreu e Carvalho (2014), há ainda o momento em que as vagas ociosas são ofertadas para os estudantes que manifestarem interesse na lista de espera, até que essa lacuna seja preenchida. Flores (2013) observa evidências de uma certa “banalização” nessa escolha, devido o foco do estudante ser muitas vezes em ingressar no ensino superior, independente do curso.

Para Nogueira et al. (2017), o SISU apresentaria três vantagens em relação aos vestibulares tradicionais, a eficiência institucional ao baratear o processo de seleção de estudantes e melhorar a ocupação das vagas, o aumento na mobilidade geográfica dos estudantes brasileiros e ainda “traria maior inclusão de estudantes pertencentes a grupos sub-representados no Ensino Superior brasileiro –

basicamente, oriundos de escolas públicas, filhos de famílias de baixa renda, pobres, pretos, pardos e indígenas” (Nogueira et al., 2017, p. 63).

No entanto, algumas controvérsias foram encontradas, a primeira delas é de que grande parte dos aprovados não efetivaram suas matrículas. A segunda, se refere há um número considerável de egressos que abandonam a instituição ainda no primeiro período dos seus cursos e, ainda segundo o autor¹⁰, em relação à promessa do ingresso de um número maior de estudantes oriundos de outras regiões do país, o número de estudantes de fora de Minas Gerais, cidade citada por ele na exemplificação, que efetivamente se matricularam na instituição não cresceu. Existe então uma contradição, o autor chama atenção, se por um lado é dada aos estudantes a oportunidade de se candidatar ao curso que quiserem, por outro, não são garantidas as condições objetivas para sua subsistência fora do seu local de origem (NOGUEIRA et. al, 2017).

Nesse sentido, podemos trazer para a análise aqui a questão da não matrícula e, conseqüente, sobra de vagas, bem como, a evasão nos primeiros meses de curso. Gomes (2015), ao analisar a evasão dos cursos de Engenharia da Universidade Federal Tecnológica do Paraná- UTFPR, constatou que a evasão, a partir da implementação do processo do SISU é elevada. Em conformidade com Gomes:

No ano de 2010 foi de Engenharia Ambiental 50%, Engenharia de Alimentos 68,24%, Engenharia de Produção 51,11%. No ano de 2011 a evasão da Engenharia Elétrica ficou em torno de 46,94% e que após 4 (quatro anos) cai consideravelmente ficando na Engenharia Ambiental 17,57%, Engenharia de Alimentos 30,98%, Engenharia de Produção 14,89% e Engenharia Elétrica 16,67% contata-se por meio de análise também realizada que a implementação do Auxílio Estudantil contribui para essa queda (GOMES, 2015, p. 84).

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a implementação de um auxílio para os estudantes poderá contribuir significativamente para a queda da evasão, tão logo os eles necessitem de políticas afirmativas criadas, seja pelo governo, ou pelas próprias universidades, de modo a conter a desistência, principalmente dos estudantes oriundos das classes mais vulneráveis.

Adentrando aqui a uma segunda contradição, trazemos a questão da meritocracia, atentando para o fato que a Educação Superior pública frequentada, em

¹⁰ Os autores, Nogueira et al., 2017, analisam os processos e limites do Sisu na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

sua maioria, por cidadãos de elevado poder aquisitivo, que detêm condições financeiras de arcar com escolas particulares e cursos preparatórios, remete a uma disparidade em relação aos ingressantes de um Ensino Médio concluído em escola pública, que não tiveram as mesmas oportunidades de estudo. Esse cenário de evasão, por vezes, responsabiliza o próprio estudante pelo seu fracasso, ou a universidade pela baixa produtividade (GOMES, 2015). Isto posto, é necessário atentar para a especificidade de que o processo de seleção simplificada não sofreu alteração em seu fundamento, o requisito seletivo e de meritocracia continuam em sua essência (LUZ, 2013).

Luz e Veloso (2014) elencam ainda que tais discrepâncias do SISU, no que compete ao debate sobre direito à educação, promovem desigualdade de oportunidades, colocando a universidade em análise no que concerne a sua função social, pois promove a manutenção de exames meritocráticos de seleção, privilégios para quem tem melhores condições, elitismo e seletividade social e, mais recentemente, a questão da inclusão social, pois tal processo não muda a lógica do vestibular.

O estudo desenvolvido sobre a temática ainda nos revela que o acesso à Educação Superior no Brasil, através do SISU, expressou que embora seja uma política revestida de princípios democráticos, a condução da mesma para o ingressante, acontece em oposição a esses fins, pois não privilegiaram as camadas populares, mas sim, as elites do país. Fica visível uma carência de políticas que visem assegurar qualidade no Ensino Médio público, como possibilidade para que os estudantes oriundos desse sistema, consigam desfrutar de um sistema educacional de mais equidade.

Tendo em vista que a análise das políticas públicas aqui propostas, se dá por meio das suas alterações, e tomando como base as alterações da Força de Lei que rege o SISU, as modificações são basicamente de ordem técnica.

A descontinuidade aqui apresentada, se dá na forma de falta de atenção por parte dos meios competentes em tomar medidas que visam assegurar uma Educação Básica de qualidade e na mesma proporção para todos, e que a Educação Superior garanta políticas que asseguram a permanência do estudante nesse nível de ensino. Implementa-se uma política pública que a mais de uma década passa pelos mesmos entraves na sua efetividade, e não são nem sequer alocados âmbitos de mudança.

Dessa forma, a democratização do acesso às instituições de educação superior públicas requer medidas que vão além da expansão de vagas.

Assim como o SISU, o PROUNI, outro programa para acesso ao Ensino Superior também garantiu a expansão de vagas às universidades, tão democratizante como o SISU, não assegurou equidade no acesso, restando àqueles que não conseguiram ter êxito em uma Instituição Pública, a tentativa em uma Instituição Privada de Ensino. Sendo esse o exposto, o próximo tópico nos levará a diálogos sobre o PROUNI como fomento à expansão das vagas.

5.3 PROUNI: FOMENTO A EXPANSÃO

O PROUNI - Programa Universidade para Todos, é um Programa do Governo Federal que, através do Ministério da Educação, tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais à estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de Educação Superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos.¹¹

Para concorrer às bolsas integrais, o estudante deve comprovar renda familiar bruta mensal por pessoa, de até 1,5 salário-mínimo. Para as bolsas parciais, a renda familiar bruta mensal por pessoa deve ser de até 3 salários-mínimos. Também devem ter prestado a prova do ENEM mais recente, com no mínimo 450 pontos de média nas notas e não ter zerado a redação, ainda, o estudante não pode ter diploma de curso superior.

Podem participar estudantes que tenham cursado todo o ensino médio na rede pública, ou na rede particular, na condição de bolsista integral da própria escola. Pessoas com deficiência neste caso, não é necessário ter cursado todo ensino médio na rede pública ou na rede particular, como bolsista integral da própria escola. Além disso, o Programa destina parte de seus recursos aos negros, indígenas e professores da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica, integrantes de quadro de pessoal permanente de instituição pública, para esses, não é necessário comprovar renda¹². Ressalte-se que, o bolsista parcial do PROUNI pode

¹¹ Informações dadas pelo Ministério da Educação, retiradas do site do MEC: <http://prouniportal.mec.gov.br/Prouni>. Acesso em jun. de 2021.

¹² Idem

também utilizar o FIES para complementar o restante da mensalidade, sem a necessidade de apresentar um fiador (BRASIL, 2005).

Inicialmente, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi apresentado ao congresso pelo PL n.º 3.582/2004¹³, Projeto de Lei que dispunha sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dava outras providências, em seu Artigo primeiro:

Art. 1º Fica instituído o Programa Universidade para Todos - PROUNI destinado à concessão de bolsa de estudo integral para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2004, p. 1).

O PL n.º 3.582, submetido para aprovação em 28 de abril de 2004, apresentado em quatro páginas, sofreu 292 emendas, passando por uma desfiguração do projeto inicial influenciadas pelas Universidades particulares e beneficentes (CATANI, HEY, GILIOLI, 2006).

Primeiramente é amplamente visível que o programa sofreu mudanças no texto legal, que favorecia as universidades particulares. Houve flexibilização nos requisitos e nas sanções em favorecimento destas instituições privadas, demonstrando que, na tramitação no Congresso, ocorreu a atuação dos representantes dos interesses destas instituições tanto no texto legal, quanto no debate ocorrido no Congresso, indicando a influência do setor privado na determinação dos rumos da reforma da educação superior, fazendo eco no âmbito da sociedade, para qual o fator mais importante era a exclusão (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006). O projeto também respondeu aos requisitos da reforma universitária, proposta por organismos internacionais de suprir a necessidade de conhecimento tecnológico para melhora da economia, ampliação de vagas e supressão das vagas ociosas nas instituições privadas, garantindo acesso ao ensino superior, sem que isso implicasse em gastos para o Estado (MANCEBO, 2004).

O PL n.º 3.582, foi posteriormente convertido na Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2004, que Instituiu o Programa, regulava a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dava outras providências. A

¹³ Muito embora o PL n.º 3.582/2004 seja instrumento de importantes análises, não será foco para esse trabalho trazê-lo de forma integral, devido a extensão e complexidade serão utilizados alguns trechos quando necessários, ademais não compete a uma lei propriamente dita, e a proposta para esse texto é a análise das Leis. (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, 1889. p. 36-49)

medida provisória n.º 213, foi regulamentada pelo decreto n.º 5.245, de 15 de outubro de 2004, também substituído pelo então decreto n.º 5.493, de 18 de julho de 2005, convertido na Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, a qual institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n.º 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências (BRASIL,2005).

O PROUNI foi institucionalizado pelo MEC em 2005, sob o discurso de justiça social (BRASIL, 2004), que através de uma política assistencialista direcionada aos estudantes socioeconomicamente vulneráveis, originários do Ensino Médio público ou do ensino privado, desde que na condição de bolsistas, para resolver tanto o aumento de vagas ociosas na esfera privada (SOUZA e MENEZES, 2014), quanto a procura por parte das camadas de baixa renda pelo acesso à educação superior privada.

A primeira alteração, já em seu Artigo 1º, corresponde a inclusão da possibilidade da distribuição de bolsas de 25%, além das integrais e de 50%, nesse sentido, a garantia de oferta estaria prejudicada, e a evasão poderia ser um problema em virtude de que a maioria dos estudantes não teria condições de arcar com os outros 75% da mensalidade. Muito embora no próprio texto da lei Art. 14º, esteja expresso a permissão de que o restante do valor possa ser financiado através de outra política pública, o FIES, isso não foi garantia de ocupação da vaga, ou de que a política pública como meio de garantir a adesão dos estudantes nessas condições. (BRASIL, 2005)

No Art. 5º, o texto da medida provisória, que antes era de que fosse concedida no mínimo, uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, com o novo texto passou-se então a vigorar a lei de que no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados (BRASIL, 2005).

No Art. 7º, é incluída na lei o destino de bolsas a portadores de deficiência que na medida provisória não eram mencionados, somente eram citados negros e indígenas. No Art. 10º, os incisos 1 e 2, são revogados pela Lei n.º 12.101, de 2009, no Art. 11º, os parágrafos 1 e 2 nas alíneas a) e b) também são revogados pela Lei n.º 12.101, de 2009 (BRASIL,2005; BRASIL, 2009).

No Art. 12º é incluída a opção de uma cota de bolsas para trabalhadores da própria instituição e dependentes destes que forem bolsistas em decorrência de

convenção coletiva ou acordo trabalhista, até o limite de 10% (dez por cento) das bolsas PROUNI concedidas. Desde que, atendidas as condições socioeconômicas estabelecidas nos §§ 1º e 2º do Art. 1º da mesma lei (BRASIL,2005; BRASIL, 2009).

O Art.13º, da medida provisória passa a vigorar na Lei como Art. 14 e determina que terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, as instituições de direito privado que aderirem ao PROUNI na forma do Art. 5º da Lei, ou adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o Art. 11. (BRASIL,2005; BRASIL, 2009).

Posteriormente a isso, dos Art. 15º ao 23º são inclusões que não estava presente na medida provisória que alteravam uma outra lei, ou, a Lei n.º 10.891, de 9 de julho de 2004, que instituiu a Bolsa Atleta (BRASIL, 2004).

Após a Lei n.º 11.096, de 2005, ainda no mesmo ano, no dia 23 de setembro entra em vigor a lei 11.180, que substitui a medida provisória de n.º 251, também de 2005. A Lei autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI. Após foi modificado na Lei n.º 12.431, de 24 de junho de 2011. A bolsa permanecia, do que trata o Art. 11º, da Lei n.º 11.180 e da Lei 12.431, de 2011, é regulamentada pelas portarias: n.º 569, de 23 de fevereiro de 2006, alterada pela portaria de n.º 925, de 19 de abril de 2006, pela Portaria Normativa de n.º 19, de 4 de setembro de 2011 (BRASIL, 2005; BRASIL, 2006; BRASIL, 2011).

Ainda, referente a bolsa-permanência, o EDITAL N.º - 12, DE 16 DE SETEMBRO DE 2011, institui o valor da Bolsa Permanência, de que trata a Portaria Normativa MEC N.º 19, de 14 de setembro de 2011, será de R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais) mensais e posterior a isso o EDITAL N.º 12, DE 1º DE AGOSTO DE 2012, altera o valor da Bolsa Permanência de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais, que desde então não foi mais alterado, permanecendo o mesmo valor até os dias atuais (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012).

Referente ao disposto na lei, é importante considerar e apresentar aqui a mensagem de veto expressada pela mensagem n.º 391, de 28 de junho de 2005, em que veta a oferta de bolsas do PROUNI a estudantes que tenham cursado ensino médio em escola da rede privada, na condição de bolsista parcial, para garantir concessão somente para estudantes na condição de bolsista integral, dessa forma o texto passa a vigorar: “Art. 2º A bolsa será destinada: I - a estudante que tenha cursado

o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral” (BRASIL, 2005, n.p.).

Em 2007, a Lei do PROUNI passa por mais uma alteração, a Lei n.º 11.509, de 20 de julho de 2007, altera o § 4º do Art. 7º, da Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005, para dispor sobre a desvinculação dos cursos com desempenho insuficiente no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, que passa de três avaliações consecutivas para duas avaliações:

§ 4o O Ministério da Educação desvinculará do PROUNI o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no Art. 5o desta Lei (BRASIL, 2007, n.p.).

E por fim, uma das alterações mais recentes no texto da lei refere-se à Portaria de n.º 1.919, de 5 de novembro de 2019, que altera o Art. 9º, da Portaria Normativa MEC n.º 18, de 6 de novembro de 2014, a qual dispõe sobre os procedimentos para a adesão de mantenedoras de Instituições de Educação Superior e a emissão de Termo Aditivo aos processos seletivos do Programa Universidade para Todos – PROUNI o qual altera:

Art. 1º A Portaria Normativa MEC n.º 18, de 6 de novembro de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:
 "Art. 9º Somente poderão ser ofertadas bolsas adicionais nos cursos com conceito 3, 4 ou 5 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, instituído pela Lei n.º 10.861, de 2004.
 § 5º Na modalidade de Ensino a Distância - EAD, somente poderão ser ofertadas bolsas adicionais integrais, observadas demais disposições deste Artigo." (NR) (BRASIL, 2019, n.p.).

No antigo texto vigorava que, “Art. 9º Somente poderão ser ofertadas bolsas adicionais nos cursos presenciais com conceito maior ou igual a três no SINAES, instituído pela Lei n.º 10.861, de 2004.” (BRASIL, 2004.n.p.) Com a alteração e a retirada da palavra ‘presenciais’, as universidades de Ensino à Distância –EAD podem fazer valer este direito, desde que enquadradas pelos conceitos indicados pelo SINAES, e mais uma vez confirmadas no § 5º, onde era vedada a oferta de bolsas adicionais em cursos ministrados na modalidade de Ensino à distância – EAD e que na nova lei passa a ser permitido (BRASIL, 2004; BRASIL, 2019).

Cronologicamente, após o Projeto de Lei, as mudanças presentes na (MP) e na Lei, não tem tanto impacto se analisadas no conjunto de alterações durante os governos Lula (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016), governos considerados de esquerda e populistas, que, no entanto, mantiveram um certo “jogo de cintura” com políticas públicas de grande impacto social, mantendo apoio aos setores privados. Desde então, o PROUNI ganha muitas críticas referentes ao benefício de instituições privadas em detrimento do ensino público, bem como, serem políticas neoliberais que atendem medidas emergenciais sem de fato resolver os problemas inerentes da Educação Superior.¹⁴

Através do governo de Jair Bolsonaro (2019 até aos dias atuais), o então ministro da educação Abraham Weintraub, expandiu os limites do programa, permitindo que Universidades à distância possam aderir aos benefícios desde que, com os conceitos estabelecidos no texto da lei. Essa pequena modificação na lei escancara mais uma vez essa política neoliberal que vê a Educação como mercadoria, beneficiando instituições que visam lucro, servindo assim aos seus empresários nacionais e muitas vezes, investidores internacionais.

A exemplo de grupos como o Grupo Cogna, uma empresa brasileira e uma das principais organizações educacionais do mundo detentora da Kroton, (dona das marcas Pitágoras (educação básica) e das faculdades Anhanguera, Fama, Faculdade Pitágoras, Unic, Uniderp, Unime e Unopar, além da rede LFG, de cursos preparatórios para concursos públicos e OAB), a Platos, Saber e Vasta Educação, todas, empresas educacionais que visam lucro e a Educação, é vendida como mercadoria, além de suas ações em bolsa de valores, agora mais um benefício vindo do próprio governo, a isenção de tributos que poderia ser aplicada em Instituições públicas para uma Educação Superior de qualidade (SILVA, 2021).

Muito se tem atribuído ao PROUNI um discurso de que se trata de uma política pública como espaço promotor da redução das desigualdades sociais (BRASIL, 2005). Nesse mesmo discurso, aplica-se também a ideia de mérito dos próprios estudantes, que ingressam através das notas obtidas no ENEM. Além de, o maior acesso dos estudantes das classes populares a esse nível de ensino, resultantes dos benefícios do PROUNI, também contribuiria para a formação de cidadãos mais preparados para

¹⁴ Para melhor compreensão examinar: (LOURENÇO, 2016. p. 36 -41); (MESADRI, 2008); (QUINALI et al, 2013); (CHAVES, 2010); (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006); (CARVALHO, 2006); (DOURADO, 2008).

atuar no mercado de trabalho. Todavia, esse discurso representa um dos argumentos para justificar o incentivo de recursos públicos na iniciativa privada, inserido sob a lógica capitalista de diminuição nos custos, com mão de obra qualificada.¹⁵

Desde a sua criação, em 2005, o programa já concedeu mais de 1,7 milhão de bolsas. No primeiro semestre de 2015, foram disponibilizadas 213.113 bolsas, sendo 135.616 integrais e 77.497 parciais. Os números expressivos, sugerem uma política pública de resultados positivos (LOURENÇO, 2016).

Entretanto, o programa, no que observa Sguissardi (2006), é uma maneira de destinar recursos públicos ao ensino privado, onde o governo se abstém da sua responsabilidade, quanto à oferta de educação pública, gratuita e de qualidade, transferindo recursos públicos para o fortalecimento do setor privado, sob o manto do discurso de estimular instituições privadas de ensino a destinarem gratuitamente 10% das suas vagas para estudantes de baixa renda (BRASIL, 2004), promovendo a mercantilização da educação superior (LOURENÇO, 2016; SILVA 2021). Trata-se de um espaço determinado entre o Estado e mercado, denominado terceiro setor, regido pela lógica empresarial, mas com financiamento por parte do setor público (CATANI, 2002).

De fato, quase todas as mudanças realizadas no texto legal, desde o PL n.º 3.582/2004 (BRASIL, 2004a), passando pela MP n.º 213/2004 (BRASIL, 2004b), até chegar a LOF n.º 11.086/2005 (BRASIL, 2005a), foram no sentido de restringir os direitos estudantis e aumentar as vantagens das instituições privadas, como as que tratam a educação como mercadoria.

Assim, o PROUNI vem atender a um dos objetivos do Estado, o de ampliar o número de estudantes na Educação Superior, preenchendo a capacidade ociosa das universidades com estudantes de baixa renda e acalmando as pressões ao governo pelo acesso à universidade. Dentre outras características do PROUNI, podemos analisar a questão da expansão e da interiorização do ensino superior no Brasil, o

¹⁵ A referência parte de uma afirmação da autora. Embora não tenham dados quantitativos que exemplifiquem tal sugestão, ver Fontele e Cisostomo (2016, p. 748-759), "A recalcitrância dos analistas em considerar essas ações, mais precisamente o PROUNI, como uma capitulação aos interesses capitalistas de formar mão de obra excedente e assim baratear os custos com trabalhadores de certa forma encontra respaldo na omissão do MEC que, até agora, decorridos já nove anos de implantação dessa política de concessão de bolsas na rede privada, não divulgou dados completos do programa, tais como cursos disponibilizados pelas IES aderentes ao programa, diplomação, evasão e tempo médio de permanência dos beneficiários na instituição, da entrada até a diplomação." Embora, o texto não identifique de forma clara a política capitalista, traz em seu texto considerações importantes a partir da fala de beneficiários do Prouni referente aos apelos do mercado de trabalho.

programa beneficiou a expansão de Universidades para o interior e, saindo dos grandes centros, bem como a mercantilização da educação (SILVA, 2021).

Com tal característica, o FIES também beneficiou a iniciativa privada, a expansão de vagas nas instituições particulares e a mercantilização do Ensino Superior, com meios bem-parecidos, como será exposto no próximo tópico.

5.4 FIES: ESPAÇO DE MERCANTILIZAÇÃO

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, é um programa do Governo Federal, onde o ingressante ao Ensino Superior tem a oportunidade de financiar seus estudos através de instituições bancárias e pagar depois da sua formação, e o Estado assume os gastos com matrícula e mensalidades do estudante durante toda a graduação (BRASIL, 2001).

O Financiamento Estudantil advém de uma migração do antigo Crédito Educativo- CREDUC, o primeiro programa de incentivo ao acesso de estudantes no Ensino Superior brasileiro, assumiu o viés de financiamento estudantil por meio do CREDUC, instituído em 1975 (SILVA, SANTOS, 2017).

Segundo Carvalho (2016), os altos índices de inadimplência e os problemas estruturais do programa conduziram à insustentabilidade do mesmo, que passou gradualmente a ser substituído pelo FIES em 1999. Trata-se de um programa de financiamento da Educação Superior para estudantes matriculados em instituições privadas.

O FIES provém da Medida Provisória n.º 2.094, de 13 de junho de 2001, convertida na Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, e dispunha sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dava outras providências. Em seu Artigo primeiro, já sofreu quatro alterações de redações, dadas pelas Leis n.º 12.202, de 2010, n.º 12.513, de 2011, Medida Provisória n.º 785, de 2017 e Lei n.º 13.530, de 2017, alterações de texto apenas, em tese o que prevê o Artigo ficou com o mesmo teor, segue:

Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado 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. (Redação dada pela Lei n.º 13.530, de 2017) (BRASIL, 2001, n.p.).

Segundo Carvalho (2016), respondendo à insuficiência de vagas no Ensino Superior Público, o FIES promove a expansão do número de ingressantes, no âmbito das universidades particulares de ensino e ao longo de seu percurso histórico, mudanças foram sendo incorporadas no programa.

O FIES, que ao longo de seu tempo passou por constantes alterações no texto da lei, a começar pelo Crédito Educativo onde ficou autorizado a transferência ao FIES dos saldos devedores concedidos através do CREDUC.

Diferentes mudanças se deram no sentido de facilitar o ingresso de novos estudantes, dando-se prioridade aos estudantes mais bem classificados no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e cuja renda bruta familiar total não ultrapassasse vinte salários mínimos (BRASIL, 2001). Pode-se dizer que ao longo das mudanças ocorridas no FIES, muitas delas trouxeram alterações que facilitaram o acesso dos estudantes a esse financiamento, principalmente no que tange às formas de evitar a inadimplência ocorrida, como é o caso da taxa de juros que antes era de 9% e 6,5%, e passa agora a ser de 3,4%, a primeira menção se dá na Resolução n.º 3.777, de 2006 que discorre:

O Banco Central do Brasil, na forma do Art. 9º da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em 26 de agosto de 2009, com base no Art. 5º, inciso II, da Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, resolveu: Art. 1º Para os contratos do FIES celebrados a partir da entrada em vigor desta Resolução, a taxa efetiva de juros será de 3,5% a.a. (três inteiros e cinco décimos por cento ao ano). Art. 2º Para os contratos do FIES celebrados antes da entrada em vigor desta Resolução, e após 1º de julho de 2006, aplica-se a taxa prevista no Art. 1º da Resolução n.º 3.415, de 13 de outubro de 2006. Art. 3º Para os contratos do FIES celebrados antes de 1º de julho de 2006, aplica-se a taxa prevista no Art. 6º da Resolução n.º 2.647, de 22 de setembro de 1999. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2006), (BRASIL, 2006, n.p.).

A saber que o exposto na citação acima, referente a taxa prevista na Resolução n.º 2.647, em seu Art. 6º, define que para os contratos firmados no segundo semestre de 1999, bem como no caso daqueles de que trata o Artigo 15 da Medida Provisória n.º 1.865, de 1999, a taxa efetiva de juros seja de 9% a.a. (nove inteiros por cento ao ano), capitalizada mensalmente, enquanto, 6,5 reservava-se à resolução n.º 3.415 de 2006.

Reservado ao texto da Lei n.º 11.552, de 19 de novembro de 2007, prorroga o prazo de carência para amortização do contrato para 18 meses. O prazo que antes era de 6 meses na redação dada pela LEI n.º 11.552, de 19 de novembro de 2007, no

Art. 5º “IV – carência: de 6 (seis) meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso, mantido o pagamento dos juros nos termos do § 1º deste Artigo”, (BRASIL, 2007, n.p.) a partir desse decreto passa a ser de 18 meses, esse prazo permite ao formando maior tempo de constituir estabilidade para o saldo da dívida ocasionada pelo financiamento. Ainda, na redação da LEI n.º 11.552, de 19 de novembro de 2007, no Artigo 5º constava que:

[...] – prazo: não poderá ser superior à duração regular do curso, abrangendo todo o período em que o FIES custear os encargos educacionais a que se refere o Art. 4º desta Lei, inclusive o período de suspensão temporária, ressalvado o disposto no § 3º deste Artigo (BRASIL, 2007, n.p.).

Decreto n.º 7.337, de 20 de outubro de 2010, amplia o prazo do pagamento do financiamento pelo estudante de até duas vezes o período da faculdade, para até três vezes.

[...] D E C R E T A: Art. 1º A amortização dos contratos de financiamento celebrados no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES terá início no décimo nono mês subsequente ao da conclusão do curso, ou antecipadamente, por iniciativa do estudante financiado, parcelando-se o saldo devedor em período equivalente a até três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado, acrescido de doze meses (BRASIL, 2010, n.p.).

Em 2013, uma inclusão na lei garante a viabilidade de abatimento da dívida, quando é publicada a Portaria Normativa n.º 7, de 26 de abril de 2013, que regulamenta o disposto no Art. 6º B, da Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, e dá outras providências:

Art. 1º O Fundo de Financiamento Estudantil - FIES abaterá mensalmente, por solicitação expressa do estudante, 1,00% (um inteiro por cento) do saldo devedor consolidado, incluídos os juros devidos no período. § 1º Os procedimentos referentes à solicitação e concessão do abatimento de que trata o caput obedecerão ao disposto nesta Portaria e demais normas que regulamentam o FIES. § 2º O abatimento do saldo devedor será concedido na fase de amortização do financiamento. Art. 2º O estudante financiado pelo FIES poderá solicitar o abatimento referido no Art. 1º, independentemente da data de contratação do financiamento, desde que tenha, no mínimo, 1 (um) ano de trabalho ininterrupto como: I - professor em efetivo exercício na docência na rede pública de educação básica com jornada de trabalho de, no mínimo, 20 horas semanais, na condição de graduado ou estudante regularmente matriculado em curso de licenciatura; II - médico em efetivo exercício com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldades de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, na forma do regulamento, e integre: a) equipe de saúde da família oficialmente cadastrada no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de

Saúde - CNES, cumprindo jornada de trabalho de 40 horas semanais, conforme diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica - PNAB, Portaria GM/MS n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011; b) equipe que realize atenção básica - AB em populações quilombolas, indígenas e de assentamentos, cumprindo jornada de trabalho de 40 horas semanais, conforme diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica - PNAB, Portaria GM/MS n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011; ou c) equipe que realize atenção básica - AB em populações ribeirinhas, cumprindo jornada de trabalho de 32 horas semanais, conforme diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica - PNAB, Portaria GM/MS n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011 e Portaria SAS/MS n.º 941, de 22 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2013, n.p.).

Com essa inclusão no FIES, os formandos dos cursos de licenciatura que atuarem na Educação Básica, e médicos que atuem em programas Saúde da Família, poderão abater 1% por cada mês trabalhado, ao período de um ano correspondendo a 12% ao ano.

Analisando as alterações do SISU até o momento aqui apresentadas, existe uma representatividade de que essas reformulações são benéficas aos estudantes que dele participam. As ações na reconfiguração desta lei, marcam um período compreendido entre os governos Lula e Dilma. Todavia, existem alterações que merecem atenção no que se refere a novas mudanças importantes no rumo do programa, à exemplo, a Portaria n.º 209, de 7 de março de 2018, que altera a renda permitida para aderir ao financiamento, segue:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - Modalidade FIES: a modalidade de financiamento estudantil prevista no Art. 5º-C e seguintes da Lei n.º 10.260, de 2001, que é concretizada por meio do FIES, tem a sua operação em relação aos estudantes e mantenedoras de instituição de educação superior sob a responsabilidade do agente operador do FIES poderá ser garantida pelo Fundo Garantidor do FIES - FG-FIES, e pode ser acessada por estudantes que tenham perfil de renda bruta familiar per capita de até 3 (três) salários-mínimos; e

II - Modalidade P-FIES: a modalidade de financiamento estudantil prevista nos arts. 15-D a 15-M da Lei n.º 10.260, de 2001, que é concretizada por meio de fontes de financiamento distintas do FIES, entre elas o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional do Nordeste - FNE, o Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, tem a sua operação em relação aos estudantes e às mantenedoras de instituição de educação superior sob a responsabilidade de agentes financeiros operadores de crédito, não poderá ser garantida pelo FG-FIES e pode ser acessada por estudantes que tenham perfil de renda bruta familiar per capita de 3 (três) salários mínimos até 5 (cinco) salários mínimos (BRASIL, 2018, n.p.).

Com essa alteração, outras instituições financeiras passam a custear o FIES, que identificam uma política de expansão no financiamento do crédito, de modo a

diminuir os encargos a um só banco. A renda máxima exigida ajuda a enxugar o público que possa ter interesse em aderir ao programa, ou seja, o Estado tenta minimizar os índices de inadimplência e tornar o FIES mais sustentável, ainda que para isso, com medidas economicamente mais excludentes.

A nota de corte do ENEM também muda, passando para 450 pontos nas provas objetivas e nota maior do que zero na redação, exigindo mais do estudante e conseqüentemente das escolas. Exigência se dá também na distribuição das vagas para o FIES nas universidades, tendo em vista que essas também terão que passar por uma avaliação conforme a Portaria n.º 2009/2018:

§ 3º O curso cujo ato regulatório mais recente seja "Autorização", segundo o Cadastro e-MEC, poderá ser financiado por meio do FIES e do P-FIES até o momento que obtenha o CC, CPC ou Enade. A partir de então, passará a ser regulamentado conforme o disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste Artigo. Publicado em: 08/03/2018 | Edição: 46 | Seção: 1 | Página: 6-7-19 PORTARIA N.º 209, DE 7 DE MARÇO DE 2018 3 § 4º Na hipótese do curso não possuir avaliação positiva no CC e possuir avaliação positiva no CPC, conforme disposto no caput, será autorizada a concessão de financiamento por meio do FIES e do PFIES, desde que o CPC do curso seja posterior ao CC. § 5º São considerados habilitados ao financiamento os cursos de mestrado, mestrado profissional e doutorado recomendados pela Capes, nos termos da Lei n.º 8.405, de 9 de janeiro de 1992, que estiverem em funcionamento e obedecerem aos padrões de qualidade por ela propostos, observada a nota mínima de 3 (três). § 6º Para fins da contratação do financiamento estudantil nas modalidades FIES e P-FIES nos termos do disposto nesta Portaria, será considerada a avaliação do curso no Sinaes, observado o conceito mais recente constante do Cadastro e-MEC no momento da distribuição de vagas pelo MEC em cada processo seletivo. § 7º Os cursos superiores de graduação e os cursos de pós-graduação, referidos respectivamente no caput e no § 5º deste Artigo, que não atingirem os conceitos e notas neles previstos no momento da distribuição de vagas no processo seletivo do FIES e do P-FIES, não terão vagas ofertadas, sem prejuízo para o estudante já financiado nesses cursos (BRASIL, 2018, n.p.).

Tais fatores como, valores diferenciados de orçamento destinado a determinados cursos em regiões, a partir do resultado de avaliações de desempenho e produtividade, contribuem para o ranqueamento de universidades e a produtividade acadêmica passa a ser colocada em xeque como moeda de barganha, quem pode mais chora menos.

Dentre os vários aspectos analisados nas alterações do FIES, nota-se que o financiamento, apesar de sua reformulação na exigência da renda do estudante, para passar a impressão de uma inclinação a realmente atender as camadas mais populares e de renda mais baixa, na verdade, acaba apenas por enxugar as possibilidades de egressos ao Ensino Superior através dessa política.

A redução da renda bruta para aquisição deste benefício não apresenta vantagem alguma, no processo de democratização de acesso ao Ensino Superior, em tese, deveria ser o contrário, quanto maior a renda e melhor condição econômica de arcar com a responsabilidade contratual do financiamento, melhores oportunidades de aderir ao programa, enquanto, os de classes mais vulneráveis, com poder aquisitivo mais baixo, ficariam com as vagas nas Universidades Públicas. Isso ocasionaria menos riscos as instituições bancárias de inadimplência e menos ônus para o Estado.

À vista disso, o FIES tem se mostrado uma política de atenuação das desigualdades, restando aos estudantes de classes menos favorecidas a oportunidade de cursar uma faculdade mediante um endividamento, reduzindo suas condições sociais.

A mercantilização da educação superior, a partir de grupos que dominam o ensino privado (CARVALHO, 2016), e ainda que, com índices de inadimplência altos, apresenta-se como uma política de Estado em se isentar dos custos com a Educação, promovendo uma terceirização do financiamento à Educação Superior. Medidas sugeridas por organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial, sendo que este não vê razão de toda educação ser financiada pelo setor público (BANCO MUNDIAL, 1999).

Muito embora o FIES e o PROUNI sejam políticas públicas para acesso à Educação Superior, que apresentam formas de operacionalização diferenciadas, ao passo que uma permite acesso mediante concessão de bolsas custadas pelas próprias universidades, com recursos angariados através da isenção de impostos, e a outra, por instituições bancárias, depois pelo próprio estudante, essas duas políticas possuem uma consequência em comum que será abordada no diálogo a seguir.

5.5 O FIES E O PROUNI: UMA CONSEQUÊNCIA EM COMUM

Este diálogo não pretende ser extenso, ainda que, de importância ímpar para a análise das consequências das políticas públicas para a Educação Superior na expansão das universidades particulares, mas nessa ocasião, não faz parte do objetivo deste trabalho que é de analisar as discontinuidades, portanto, será sucinto, ficando para um momento mais conveniente um debate abrangente no que se refere

a essa questão. Por conseguinte, serão analisados aspectos da expansão e mercantilização através do PROUNI e do FIES.

As políticas públicas para Educação Superior, em especial o FIES e o PROUNI, trazem juntas dois aspectos a serem analisados em relação à expansão das vagas nas universidades de ensino privado, o primeiro aspecto é a questão da mercantilização da Educação, e a segunda da expansão e interiorização das instituições privadas.

O PROUNI por um lado, através de medidas populistas no acesso aos bens sociais, beneficiou também os grupos hegemônicos (CURY, 2005). O FIES por outro, como instrumento de democratização do Ensino Superior, favoreceu as instituições privadas na mesma proporção, tornando a Educação um nicho de mercado (CHAVES, 2010).

O FIES e o PROUNI, com a isenção de impostos, propiciaram as universidades a redução de custos com a carga tributária, o investimento em novas formas de captação de estudantes, através da expansão para os interiores, com vistas a preencher maior número de vagas, inclusive os pagantes de meias bolsas (SILVA, 2020), também viabilizou que as universidades com fins lucrativos, se lançassem para abertura de capital, se tornando grandes empresas no setor educacional.

Em concordância com Silva (2020), o público-alvo das instituições de ensino privadas é, justamente, a população de baixas condições econômicas, fomentada pelas políticas públicas como PROUNI e o FIES, que através dos benefícios concedidos por essas políticas tiveram lucros exorbitantes, como nunca, podendo assim se expandir não só em suas fronteiras territoriais, mas também monetários, por parte das universidades que se organizaram como empresas econômicas, possibilitando a penetração de capital estrangeiro na educação superior brasileira. Para a autora, um relatório da Unesco revelou que em 2010 o Brasil foi considerado o quinto melhor mercado de ensino superior. Como exemplo tem-se o da “Anhanguera”, a primeira empresa educacional a abrir capital na bolsa de valores, seguida da Estácio de Sá, Kroton Educacional, Grupo Pitágoras e Sociedade Educacional Brasileira (SEB), controladora do Colégio Oswaldo Cruz (COC)” (SILVA, 2020, p. 80-82).

Empresas educacionais, como as que se lançaram ao mercado nos ajustes da Bovespa, para abertura de capital e captação de investimentos, lucraram milhões por meio do lançamento de títulos, participação acionária de bancos de investimento, de

acordo com Chaves (2010), a Estácio Participações, controladora da Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro, havia faturado até julho de 2008, um valor de R\$ 447 milhões, e a Kroton possuía um patrimônio líquido de R\$ 440,9 milhões, além do faturamento, a aquisição por grupos e fusões, com objetivo de expandir fronteiras, como sustenta a autora:

O Sistema COC de Educação e Comunicação é mais uma empresa que também iniciou seus negócios na educação básica e, a partir de 2000, expandiu sua atuação para o ensino superior, por meio das Faculdades COC, oferecendo cursos de graduação presenciais e, em 2005, ampliou sua oferta de serviços educacionais com a implantação da educação a distância. Em outubro de 2007, esta rede passou a se chamar Sistema Educacional Brasileiro (SEB S/A) e ingressou na bolsa de valores, abrindo seu capital na BOVESPA. A expansão foi imediata. Em 2008, o grupo empresarial adquiriu a Faculdade Metropolitana, de Belo Horizonte (MG), e a Faculdade Dom Bosco, de Curitiba (PR), passando a atender 8.934 alunos, em cursos de graduação presenciais, nas unidades de Araçatuba e Ribeirão Preto (SP), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR) e Salvador (BA). [...] com sede na cidade de São Paulo, a empresa possui unidades próprias nos Estados do Espírito Santo, São Paulo, Bahia, Alagoas, Goiás, Minas Gerais, Paraná e no Distrito Federal (Brasília). O lucro líquido do Grupo, em 2008, foi de R\$66,3 milhões, com um crescimento de 97,9% em relação ao ano de 2007 (CHAVES, 2010, p. 488 e 489).

A crescente expansão apresentada por Chaves (2010), é uma consequência das políticas públicas para a Educação Superior criada nos últimos anos. Promoveram uma massificação de vagas, universidades e estudantes, mas também uma acelerada expansão do Ensino Superior privado, sob a lógica da mercantilização da nessa modalidade de Ensino. Fatos que a autora classifica como oligopólio, quando a Educação Superior passa a ser ditada pelas demandas do capital financeiro. Consolida-se, assim, o empresariamento da educação (CHAVES, 2010), e a mercantilização (SILVA, 2020) (LOURENÇO, 2016), que de acordo com Santos (2004), não produz apenas para o mercado, mas para si como mercado.

Desse modo, podemos observar que essas políticas educacionais têm como peculiaridade a regulação e o controle, com propósitos a responder a um conjunto de ajustes de natureza econômica, que resulta no crescimento desenfreado do setor privado em detrimento do público, no fomento à competitividade e na tomada do mercado como principal referência para a educação (CARNEIRO, 2012).

Complementando, antes de prosseguir com as considerações finais, é importante destacar que as políticas públicas estudadas até o momento, vem atender as necessidades de um Estado pressionado pelos preceitos de uma economia

capitalista, que transforma a Educação, um direito previsto na Constituição, em um bem de mercado, perfazendo as necessidades de instituições particulares de suprir vagas ociosas e se lançar ao mercado, angariando mais lucro para o setor privado, com a isenção de impostos federais. Investimentos esses, que poderiam ser aplicados em uma Educação Pública de qualidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Baseados nas reflexões que buscamos desenvolver ao longo dessa dissertação, a proposta de trabalho buscou analisar as políticas públicas, a partir dos seus textos em Lei, de suas modificações/alterações e/ou exclusões, definidas nesta escrita como descontinuidades. Acreditando que o mesmo está longe de ser concluído, mas sendo configurado apenas a uma incitação a novos questionamentos, novos diálogos, novas reflexões a partir de outras interpretações e de novas abordagens, mais profundas acerca do tema. Isto posto, objetiva fomentar novos e aprofundados estudos.

Através da proposta inicial de pesquisa que versa sobre: quais as políticas públicas para a Educação Superior que, em âmbito federal, tiveram, de fato, continuidade no Brasil após a LDB/96, e quais as razões que motivaram as suas permanências ou descontinuidades? Pode-se dizer que dentre as políticas estudadas, todas tiveram sua dinâmica modificada de certa forma, porém, mantendo algumas características essenciais desde o momento de sua criação.

Nesse sentido, compreender e estudar o que são políticas públicas para Educação Superior, através de seus conceitos, propiciou compreender que uma política pública deveria estar direcionada ao interesse público com finalidades de proporcionar garantia de direitos para a sociedade.

Contudo, muitas vezes, políticas públicas são elaboradas com premissas pautadas nas prioridades dos governos, naquilo que esses julgam necessário para cada situação. Por isso, são frequentemente emendadas, substituídas ou vetadas, por vezes voltadas aos interesses de um pequeno grupo ou classe, tendo em vista que não se constituem a partir dos problemas reais enfrentados, e tão pouco determinadas pela própria sociedade. E isso ocorre muitas vezes por essas políticas assentarem-se mais com os anseios de quem está no poder, do que efetivamente com as demandas que a sociedade realmente necessita.

A exemplo disso, a atual LDB/96, inserida num contexto em que a educação já era tida como mercadoria, influenciada por organismos internacionais, trouxe para a educação a facilidade na privatização do ensino aumentando a sua concepção da Educação como negócio. Assim, para fomentar a demanda existente, à vista disso, se tornaria um negócio bastante lucrativo.

A Educação, nesse sentido, toma forma de capital e lucro, atraindo o investimento de recursos para a iniciativa privada e, também, empreendimento de capital estrangeiro. Destarte, é importante ressaltar não só ao capital estrangeiro, como também a influência de organismos internacionais na educação.

Economicamente, esse discurso, perpassou o social, adentrando no campo da educação quando coloca a necessidade de mudanças no cenário educacional, tendo em vista que este é percebido como importante instrumento de crescimento econômico e, também, de produtividade para o trabalho. No entanto, é necessário considerar serem estas perspectivas diferenciadas de compreensão e propostas no que deveria concernir a educação.

No que diz respeito ao objetivo de compreender se há consequências na descontinuidade das políticas públicas de Educação, para a Educação Superior brasileira, é inegável que tais políticas de acesso ao Ensino Superior promoveram avanços no acesso, oportunizando que um número maior de estudantes de baixa renda em ingressar no Ensino Superior, no entanto, ainda longe de serem políticas democráticas, ainda necessitam de continuidades para melhor compreender o conceito do que sejam as políticas públicas igualitárias, exequíveis e eficientes.

Referente ao Exame Nacional do Ensino Médio, podemos analisar dois principais aspectos, o primeiro é o ENEM como novo formato, pois o objetivo inicial, que visava apenas uma avaliação do Ensino foi desviado, revelando um caráter excludente presente no exame, marcado pela mesma desigualdade de oportunidades que os vestibulares, não alterando a lógica capitalista da exclusão. O segundo, que seu caráter avaliativo, passa a ser utilizado para ingresso nas universidades particulares, através, de programas como PROUNI e FIES, intensificando uma política pública onde predomina a máxima política neoliberal, em que visa diminuir a intervenção estatal com gastos públicos que poderiam ser melhor direcionados à economia, deixando a cargo das universidades particulares o cuidado com a Educação Superior, diminuindo consideravelmente os investimentos com universidades públicas.

Já em relação ao SISU, este apresenta algumas contradições, a primeira delas é de que grande parte dos aprovados nem sequer efetivavam suas matrículas, resultando em um processo de evasão, pois no mesmo instante em que lhes é dada a oportunidade de se candidatar ao curso que almejavam, por outro lado, não são garantidas as condições para sua permanência nele, colocando a universidade em

cheque no que tange a sua função social, promovendo a manutenção de exames meritocráticos de seleção.

O SISU, no que se refere ao debate sobre direito à educação, promove desigualdade de oportunidades, embora seja uma política revestida de princípios democráticos, a condução dessa política para o ingressante, acontece em oposição a esses fins, pois não privilegiaram as camadas populares, mas sim, as elites do país, promovendo oportunidades para quem tem melhores condições, elitismo e seletividade social e, mais recentemente, a questão da inclusão social, pois tal processo não muda a lógica do vestibular. Fica visível uma carência de políticas que visem assegurar qualidade no Ensino Médio público do país, para que os estudantes oriundos desse modelo consigam lograr com um sistema educacional de mais equidade.

O PROUNI, apesar do discurso de que se trata de uma política pública como espaço promotor da redução das desigualdades sociais, é, na verdade, uma maneira de destinar recursos públicos ao setor privado, onde o governo se abstém da sua responsabilidade quanto à oferta de educação pública, gratuita e de qualidade, e transferindo recursos públicos para o fortalecimento de instituições privadas, promovendo a mercantilização da educação superior. Política pública na mesma perspectiva que o FIES.

À vista disso, o FIES tem se mostrado uma política de atenuação das desigualdades, restando aos estudantes de classes menos favorecidas a oportunidade de cursar uma faculdade mediante um endividamento, reduzindo suas condições sociais. Nesse sentido, a mercantilização da educação superior, a partir de grupos que dominam o ensino privado, vão de encontro ao que seria democratização do Ensino Superior.

No que pertence à proposta para esse trabalho, ou a questão das descontinuidades, é importante salientar que durante os mandatos dos governos Lula, e Dilma, o Ensino Superior brasileiro tanto público quanto privado, manifestou avanços expressivos; sobretudo no que se refere à ampliação de vagas e, notadamente, às possibilidades efetivas de ingresso dos segmentos sociais menos favorecidos; presença mais consistente de estudantes provenientes das escolas públicas de menor poder econômico, de negros e de indígenas, em relação ao que se identificava até a década de 2000.

Entretanto, se observados, em alguns casos, as políticas ao passar por modificações, além de tornarem-se excludentes, passam a ser ineficazes, por vezes determinando a exclusão e o acréscimo da desigualdade, seja através da ordem econômica vigente, como no caso do PROUNI, que abriu portas para o ensino EAD que visa lucro, considerando a educação como mercadoria e não como direito, ou seja, pela inoperância de alterações ou modificações como no caso do SISU, que não possui nenhuma alteração substancial no sentido de se tornar uma política pública eficaz na garantia do acesso e permanência do ensino superior.

Todavia há presente aqui uma continuidade, em todas as políticas públicas apresentadas desde a LDB/96, até as políticas da Educação Superior, a ininterrupção se dá em relação ao 'modus' operandi de uma proposta de Estado marcado pelas influências de organismos internacionais relacionados a cortes de gastos, privatizações, entre outros casos, culminando em ações determinadas por mercado, por lucros e desigualdades sociais, que visam isentar o mesmo de suas obrigações em relação aos gastos com a Educação Pública.

Conclui-se que as políticas públicas de democratização do ensino e expansão das universidades públicas, precisam ser revistas e planejadas de forma integrada, refletindo sobre o propósito e os objetivos destas políticas, analisando o conjunto de fatores e recursos envolvidos no preparo destes programas. Ademais, as políticas públicas carecem de avaliação e monitoramento, como forma de produzir indicadores que possam viabilizar o controle dos investimentos públicos, visto que a retroalimentação do sistema é fundamental para tomadas de decisão mais precisas e com maior eficácia na solução dos problemas.

Verificou-se que no Brasil, as políticas voltadas para a Educação Superior, anseiam por geração de resultados ambiciosos, sem considerar os arranjos institucionais envolvidos nas etapas de execução e fornecimento do produto ou serviço pretendidos, que em sua maioria advém de um jogo de forças em disputas no espaço do poder.

A democratização do Ensino Superior, não pode se restringir apenas a ampliação de oferta de vagas, mas sim, deve ir em busca do acesso e permanência das classes mais vulneráveis, colocando-lhes as condições para isso, com melhores propostas para Educação Básica de qualidade e igualitária, políticas de permanência dos estudantes, entre outros fatores, uma economia que não prive os sujeitos de seus direitos básicos.

Encerramos este estudo conscientes de que muito ainda é preciso estudar e discutir a respeito das políticas públicas que envolvem a Educação Superior. Como políticas públicas educacionais que desenvolvam projetos e ações melhorando e direcionando a educação de qualidade, de forma igualitária, não apenas formal, mas que seja de acesso para todos. Entendemos que desse trabalho poderão advir novas pesquisas com melhores aprofundamentos.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Luís; CARVALHO, José Raimundo. **Análise do jogo induzido pelo mecanismo Sisu de alocação de estudantes em universidades**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 42., 9-12 dez. 2014, Natal-RN. Trabalhos Rio de Janeiro: ANPEC, 2014. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_l/i8-63b19702151c4ea9c41924b9a7a7b9d8.pdf. Acesso em: jun. 2021.
- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n.2, p.12-42, jul./dez. 2015.
- AVELAR, Flavia Juliana de Souza. **O inglês no ENEM e na escola: práticas de dois professores do ensino médio**. 272 f. 2015. Tese (Pós-Graduação em Estudos da Linguagem) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem, Campinas, SP, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas Públicas de Educação: Atuais Marcos de Análise. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 90, p. 5-14, 1994.
- BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: MEC/INEP, 2008.
- BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 1998. 11ª ed. p. 319-329. Vol. I.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí: Ed. Unijui, 2006.
- BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 jan. 2021.
- BRASIL. **Decisão n. 2, de 18 de fevereiro de 1808**. Manda criar uma Escola de Cirurgia no Hospital Real da cidade da Bahia. *Coleção das decisões do governo do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 2, 1891
- BRASIL. **Decreto 19.851, de 11 de abril 1931**. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911.** Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915.** Reorganiza o ensino secundário e o superior na República. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969.** Estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0464.htm. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.741 de 29 de março de 2019.** Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.493 de 12 de julho de 2005.** Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.337 de 20 de outubro de 2010.** Dispõe sobre as condições de amortização dos contratos de financiamento celebrados no âmbito do fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.824 de 11 de outubro de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021

BRASIL. **Edital nº 12 de 16 de setembro de 2011.** Programa universidade para todos - Prouni Bolsa Permanência Brasília. MEC. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/>. Acesso em abr. de 2021.

BRASIL. **Edital nº 12 de 01 de agosto de 2012.** Torna público o valor referente à Bolsa Permanência concedida no âmbito do Programa Universidade para Todos - Prouni. Brasília. MEC. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/>. Acesso em abr. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.891 de 9 de julho de 2004.** Institui a Bolsa-Atleta. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.180 de 23 de setembro de 2005.** Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.509 de 20 de julho de 2007.** Altera o § 4o do art. 7o da Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos - PROUNI, para dispor sobre a desvinculação dos cursos com desempenho insuficiente no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.552 de 19 de novembro de 2007.** Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em jun. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.202 de 14 de janeiro de 2010.** Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em jun. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.431 de 24 de junho de 2011.** Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica. Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em jun. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); [...] institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, [...] e dá outras providências. Presidência da

República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em jun. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.530 de 7 de dezembro de 2017.** Altera a Lei nº 10.260, [...] e dá outras providências. Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.865 de 26 de agosto de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.094 de 13 de junho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 785 de 6 de julho de 2017.** Convertida na Lei nº 13.530, de 2017. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 438 de 28 de junho 1998.** Institui o Exame Nacional do Ensino Médio –ENEM. Revogada pela Portaria MEC nº 807, de 18.06.2010, DOU 21.06.2010. Brasília: MEC. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em abr. de 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 569 de 23 de fevereiro de 2006.** Altera a Portaria MEC de 08 de dezembro de 2005. Brasília. MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em abr. de 2021.

BRASIL, 2006. **Portaria Normativa nº 925 de 19 de abril de 2006**. Altera a Portaria MEC nº 569, de 23 de fevereiro de 2006. Brasília. MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em abr. de 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 109 de 27 de maio de 2009**. Brasília. MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em abr. de 2021

BRASIL. **Portaria Normativa nº 02 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. Brasília. MEC. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br /](http://portal.mec.gov.br/). Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 807 de 18 de junho de 2010**. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio Brasília. Disponível em: <https://abmes.org.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 19** de 14 de setembro de 2011
Regulamenta o art. 11 da Lei nº 11.180 de 23 de setembro de 2005, alterada pela Lei nº 12.431 de 24 de junho de 2011; revoga as Portarias MEC nº 569, de 23 de fevereiro de 2006 e nº 1.151, de 31 de agosto de 2006. Brasília. MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em abr.2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 18 de 11 de outubro de 2012**. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012. Brasília. MEC. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br /](http://portal.mec.gov.br/). Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 21 de 5 de novembro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - SisU. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <https://abmes.org.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 07 de 26 de abril de 2013**. Regulamenta o disposto no art. 6º-B da Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [http://www.in.gov.br/ /](http://www.in.gov.br/). Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 19 de 06 de novembro de 2014**. Brasília. MEC. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br /](http://portal.mec.gov.br/). Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 02 de 03 de julho de 2017**. Brasília. MEC. Disponível em: <http://www.semesp.org.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL, 2017. **Portaria Normativa nº 09 de 5 de maio de 2017**. Altera a Portaria Normativa MEC no 18, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC no 21, de 5 de novembro de 2012, e dá outras providências. Brasília. MEC. Disponível em: <http://www.in.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 17 de 27 de outubro de 2017**. Brasília. MEC. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diários>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 1.117 DE 1º de novembro de 2018**. Altera a Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em abr. de 2021.

BRASIL. **Portaria nº 541 de 7 de junho de 2018**. Altera a Portaria Normativa MEC no 21, de 5 de novembro de 2012, e dá outras providências. Brasília. MEC. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 209 de 7 de março de 2018**. Dispõe sobre as regras e os procedimentos referentes à concessão de financiamento estudantil no âmbito da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nas modalidades do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, nos termos do art. 5º-C da Lei nº 10.260, de 2001, e do Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies, nos termos dos arts. 15-D a 15-M da Lei nº 10.260, de 2001, a partir do primeiro semestre de 2018. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <http://www.in.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 1.919 de 5 de novembro de 2019**. Altera o artigo 9º da Portaria Normativa MEC nº 18, de 6 de novembro de 2014, a qual dispõe sobre os procedimentos para a adesão de mantenedoras de Instituições de Educação Superior e a emissão de Termo Aditivo aos processos seletivos do Programa Universidade para Todos – Prouni. Brasília. MEC. Disponível em: <http://www.in.gov.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 493 de 22 de maio de 2020**. Altera a Portaria Normativa MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <https://abmes.org.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.582 de 18 de maio de 2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI, e dá outras providências. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em mai. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 3.415**. Resolução BACEN de 13/10/2006. Banco Central do Brasil, Brasília. Disponível em: www.legisweb.com.br/. Acesso em abr. de 2021.

BRASIL. **Resolução nº 3.777**. Resolução BACEN de 26/08/2009 Banco Central do Brasil, Brasília. Disponível em: www.legisweb.com.br/. Acesso em abr. de 2021.

BRASIL. **Termo de Referência Novo Enem e Sistema de Seleção Unificada**. 08 de abril de 2009. Brasília. MEC. Disponível em: <https://docplayer.com.br/>. Acesso em jun. de 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Universidades Mercantis a institucionalização do mercado universitário em questão. **São Paulo em Perspectiva**, v.14, n. 1, São Paulo jan./mar. 2000.

CANAN, Silvia Regina. **Influência dos Organismos Internacionais nas Políticas Educacionais**: só há intervenção quando há consentimento? Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria capes nº 13, de 15 de fevereiro de 2006**. Institui a divulgação digital das teses e dissertações produzidas pelos programas de doutorado e mestrado reconhecidos. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port_CAPES_13_20060215.pdf. Acesso em 20 jan. 2020.

CARNEIRO, Veronica. Lima. As avaliações estandarizadas e o papel do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) na etapa final da educação básica. **Revista Exitus**, Santarém, v. 2, n. 1, p. 217-230, 2012. Universidade Federal do Oeste do Pará Santarém, Brasil

CARVALHO, Cristina. H. Almeida. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PWLCggtgCgvYP9tXx6NPfsHf/abstract/?lang=pt&format=h tml>. Acesso em: jun. de 2021.

CARVALHO, João Deusdete de. **Políticas públicas e ensino superior no Brasil: o desafio da inclusão social a partir dos programas Fies e ProUni**. 2016. 140f. – Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Universidade De Santa Cruz, Santa Cruz, RS, 2016.

COELHO, Sintia Said; VASCONCELOS, Maria Celi C. A criação das instituições de ensino no Brasil: O desafio tardio na América Latina. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, Florianópolis, **Anais [...]**, 2009.

CATANI, Afrânio, HEY, Ana Paula. GILIOLI, Renato. O Prouni: democratização do acesso as Instituições de Ensino Superior? Curitiba, **Educar em Revista**, n. 28, p. 125-140, dez. 2006.

CHAVES, Vera. Lucia. Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p.481-500, abr-jun/2010. Disponível em Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>. Acesso em: jun. de 2021.

CUNHA, Luiz Antônio. A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. In: TRINDADE, H.; BLANQUER, J.-M. (Org.). **Os desafios da educação na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 55, ago. 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. A Expansão do Ensino Superior: Causas e consequências. **Debate e Crítica**, n. 5, p. 27-58, 1975.

CUNHA, Luiz. Antônio. **A Universidade Temporã: o ensino superior da Colônia à Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. Da (Eds.). **O público e o privado na história da educação brasileira**. Campinas: Unisal, 2005. p. 3–30.

DEMO, Pedro. **Política Social, Educação e Cidadania**. Campinas. Editora Papyrus, 2000

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios Propósitos e Processos**. Atlas, 2012.

DOURADO, Luís. Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, 2008.

DURHAM, Eunice R. O Ensino Superior no Brasil: Público e Privado. In: SEMINÁRIO SOBRE EDUCAÇÃO NO BRASIL NA UNIVERSIDADE DE OXFORD, **Anais [...]**, Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior (NUPES), SP, 2003.

DURHAM, Eunice R. **A universidade e o ensino**. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior, 2002. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9801.pdf>. Acesso em 20 jan. 2021.

DURHAM, Eunice R. **Uma Política para o Ensino Superior Brasileiro: diagnóstico e proposta**. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior, 1995. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9801.pdf>. Acesso em 20 jan. 2021.

FERREIRA, Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Revista Educação e Sociedade**, v. 23, n. 79, p. 257-272, agosto/2002.

FLORES, César Augusto da Silva. **A escolha do curso superior no sistema de seleção unificada – SiSU: o caso do curso de enfermagem da Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário de Sinop**. Cuiabá: UFMT, 2013.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun. 1998.

FONTELE, Tereza Lúcia Lima; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. **PROUNI - pontos controversos sob a análise de alunos bolsistas**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 3, nov. 2016.

FREIRE, Leiliana Rebouças. **O ensino superior brasileiro mercantilizando: Prouni e FIES no contexto da crise estrutural do capital**. 2015. 181 f. Mestrado (Pós-Graduação em Educação e Ensino) - Universidade Estadual do Ceará, Ceará, 2015.

GADOTTI, Moacir. **Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito**. 5 ed. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1984.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GÓMEZ, Magela Reny Fonticiella. **Acesso e permanência de alunos de engenharia da UTFPR - Câmpus Medianeira**. Marília: UNESP, 2015.

GUARNIERI Fernanda Vieira, MELO-SILVA Lucy Leal. **Cotas universitárias no Brasil: análise de uma década de produção científica**. *Psicol Esc Educ*. 2017;21(2):183-93. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pee/a/4jyF7L8ncM6QTVKM3TzjdGj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: jun. 2021.

INEP, 2019. **ENEM Histórico**. Disponível em: <http://inep.gov.br/>. Acesso em mai. de 2021.

IVO, Anete B. L. A reconversão do social; Dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.

KAUARK, Fabiana; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.
LINS, Maria Alcina Tertó. **Apropriação do Fundo Público pelo ensino superior privado no Brasil: A intermediação do Estado**. 2017. 147 f. Doutorado (Pós-Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.
LEHER, Roberto. **Educação no capitalismo dependente ou exclusão educacional?** In: MENDONÇA, Sueli Guadalupe de Lima; SILVA, Vandeí Pinto da; MILLER, Stela (Org.). *Marx, Gramsci e Vigotski: aproximações*. 1ed. Araraquara; Marília: Junqueira & Marin; Cultura Acadêmica, 2009, v. 1, p. 223-252.

LOURENÇO, Vania Maria. **Limites e possibilidades do Enem no processo de democratização do acesso à educação superior brasileira**. 2016. 145 f. Dissertação (Pós-Graduação Profissional em Educação) - Universidade de Brasília, 2016.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUZ, Jackeline Lourenço Noronha da. **O Sistema de Seleção Unificada (SiSU) na Universidade Federal de Mato Grosso – campus Cuiabá – e a relação com a democratização do acesso**. In: PAULA, Maria de Fátima Costa de; SILVA, Maria

das Graças Martins da. (Org.). As políticas de democratização da educação superior nos estados do Rio de Janeiro e de Mato Grosso. 1ed. Cuiabá: EduUFMT, 2012.

LUZ, Jackeline Nascimento Noronha da; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar. Sistema de seleção unificada (Sisu): refletindo sobre o processo de seleção. **Revista Educação e Fronteiras**. Dourados, v. 4, n. 10, p. 68-83, jan. /abr. 2014. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/3649>. Acesso em jul. 2021.

MANCEBO, Deise. **Universidade para todos: a privatização em questão** Pro-Posições, v. 15, n. 3 (45), set.-dez. 2004, p. 75-90.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cir. Bras.**, v. 17, suppl.3, p. 04-06, 2002.

MESADRI, Fernando. Eduardo. **Políticas educacionais: a trajetória de estudantes para acesso à Educação Superior**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Paraná.

MESSINA, Natalia. **Exame Nacional do Ensino Médio: Razões e contradições**. 2016. 75 f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2016.

METZ, Graciela Deise. **Adaptação curricular inclusiva: políticas e práticas**. 2016. 84 f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação) - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Campus de Frederico Westphalen, 2016.

MIRANDA, Paula Roberta. **FIES e PROUNI na expansão da educação superior: quanto vale o conhecimento no Brasil?** 2017. 200 f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

MINAYO, Maria Cecília S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21 Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOURA, Tatyane. **Políticas Públicas para o Ensino Superior Brasileiro 2003-2014, uma análise do PROUNI e FIES**. 2016. 123 f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2016.

NETTO, Adolpho Ribeiro. O vestibular ao longo do tempo: Implicações e implicâncias. In: SEMINÁRIO SOBRE "VESTIBULAR HOJE", Brasília, **Anais [...]**, dezembro de 1985.

NEVES, Delma Pessanha; GOMES, Ramonildes A.; LEAL, Pedro Fonseca. (Orgs.). **Quadros e Programas Institucionais em Políticas Públicas**. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

NOGUEIRA, Claudio. Marques. M.; NONATO, Brescia. França.; RIBEIRO, Gustavo. Meirelles.; FLONTINO, Sandra. R. D. Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 33, p. 1-31, 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edur/a/vBZSprC4YgKLgGpwXjJYC8v/?lang=pt>. Acesso em: jun. de 2021.

NOVAES, Marcos Adriano Barbosa de. **Financiamento público para o ensino superior privado no Brasil: uma análise crítica do FIES e PROUNI**. 2017. 139 f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação e Ensino) - Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte Biblioteca, 2017.

O ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 30 de setembro de 1911, p. 5, Seção: Acervo do jornal. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19110930-11977-nac-0005-999-5-not>. Acesso em 20 jan. 2021.

OLIVEIRA, João Ferreira. Avaliação institucional: projetos de auto-avaliação e vinculação entre avaliação, gestão e financiamento. In: OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M. (Orgs.). **Avaliação institucional: sinais e práticas**. São Paulo: Xamã, 2008.

OLIVEIRA, Ricardo Alves. **Análise do capital social em uma instituição educacional no município de Porto Velho**. 2015. 82 f. Dissertação (Pós-Graduação em Administração) - Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho, 2015.

PACHECO, Eduardo Felipe Heinrich. **Democratização do acesso à educação superior no Brasil**. 2017. 140 f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

PAULA, Alisson Slider do Nascimento de. **A política de educação superior nos governos petistas: a inflexão da universidade ao capital**. 2016. 174f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (CE), 2016.

PUCCI, Bruno. **Teoria Crítica e Educação: a questão da formação cultural na Escola de Frankfurt**. São Paulo: EDUFISCAR, 1994

QNALIA Cristina Leão et al. **Política pública de educação uma análise do ENEM: exame nacional do ensino médio no Distrito Federal**. In: Universitas/JUS, v. 24, n. 1, p. 61-78, jan/jun. 2013. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/jus/article/view/2259>. Acesso em: 10 mai. 2015.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira. Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior? **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 49, n. 2, p. 137-156, 2006.

RODRIGUES, Fernando Oliveira. **As políticas para a educação superior nos governos Lula e Dilma: uma análise do PROUNI e FIES**. 2016. 98 f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2016.

ROMANELLI, Otaiza Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1986

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Universidade no Século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade.** São Paulo; Cortez. 2004

SANTOS, Janete. **Acesso à educação superior:** a utilização do ENEM/SISU na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. 2014. 127 f. Dissertação (Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Salvador, 2013.

SAVIANI, Dermeval. Educação e Políticas especiais. In: INEP. **Políticas Públicas e Educação.** Brasília, DF. Inep. São Paulo: Fundação Carlos Chagas: Campinas: UNICAMP, 1987.

SAVIANI, Dermeval. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **A Lei da Educação: LDB: Trajetória, Limites e Perspectivas.** Campinas, SP: Autores Associados, 2019.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia.** São Paulo: Autores Associados; Cortez, 1983. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 5).

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil 2002-2012.** EDITAL Nº 051/2014 SESu, PROJETO DE ORGANISMO INTERNACIONAL – OEI, PROJETO OEI/BRA/10/002. CNE: Brasília, 2015.

SHIROMA, O. E.; MORAES, M. C.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2001.

SILVA, Adriano Maniçoba da; SANTOS, Beatriz Carolini Silva. Eficácia de políticas de acesso ao ensino superior privado na contenção da evasão. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 741-757, dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1414-40772017000300009>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-407720170003000741&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: mai. de 2020.

SILVA, Vanuzia. **O Setor Privado e a Educação Superior Brasileira no Governo Lula e Dilma.** São Paulo. Editora Dialética. E-book 2021.

SIQUEIRA, Wilson Macedo. **As políticas públicas de educação superior em face do poder econômico das empresas de ensino universitário.** 2019. 98 f. Tese (Pós-Graduação em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

SOUZA, Marcio. R. Araujo.; MENEZES, Monique. Programa Universidade para Todos (Prouni): quem ganha o quê, como e quando? **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 609-634, 2014.

THUMS, Jorge. **Ética Na Educação: Filosofia E Valores Na Escola**. Ulbra, 2003.

TRAVITZKI, R. **Enem: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-28062013-162014/pt-br.php>. Acesso em maio de 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo. Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VAZ, Suzanete Aparecida de Freitas. **As políticas para o Ensino Superior no governo Lula (2003 – 2010): análise dos pesquisadores**. 2017. 125 f. Dissertação (Pós-Graduação em educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2017.

WERLANG, Júlio César. **Educação, cultura e emancipação: estudo em Theodor Adorno**. Passo Fundo, RS: EdIFIBE, 2005

YANNOULAS, Silvia. Cristina; SOUZA, Camila. Rosa. Fernandes.; ASSIS, Samuel. Gabriel. Políticas educacionais e o Estado avaliador: uma relação conflitante. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 15, n. 2, p. 57-67, jul./dez. 2009.

XAVIER, Daniele dos Santos Ramos. **Uma análise dos programas de acesso à educação superior nos governos Lula e Dilma**. 2016. 88 f. Dissertação (Pós-Graduação em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

ZAMBELLO, Aline Vanessa. **A expansão das Universidades Federais no Brasil: Momentos e Instrumentos (2000-2013)**. 2015. 159 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) - da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos (SP), 2015.

**ANEXO A - DECISÃO Nº 2 DECISÃO N. 2, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1808.
MANDA CRIAR UMA ESCOLA DE CIRURGIA NO HOSPITAL REAL DA CIDADE
DA BAHIA.**

2

DECISÕES

N. 2.— BRAZIL.— EM 18 DE FEVEREIRO DE 1808

Manda crear uma Escola de Cirurgia no Hospital Real da Cidade da Bahia.

Illm. e Exm. Sr.—O Príncipe Regente Nosso Senhor, annuindo à proposta, que lhe fez o Dr. José Corrêa Picanço, Cirurgião Mór do Reino, e do seu Conselho, sobre a necessidade que havia de uma Escola de Cirurgia no Hospital Real desta Cidade para instrucção dos que se destinam ao exercicio desta arte, tem commettido ao sobredito Cirurgião Mór a escolha dos Professores, que não só ensinem a Cirurgia propriamente dita, mas a anatomia como base essencial della, e a arte obstetricia, tão util como necessaria. O que participo a V. Ex., por ordem do mesmo Senhor, para que assim o tenha entendido e contribua para tudo o que for promover este importante estabelecimento.

Deus guarde a V. Ex.— Bahia 18 de Fevereiro de 1808.—
D. Fernando José de Portugal.— Sr. Governador e Capitão General da Capitania da Bahia,



ANEXO B – TRECHO DO JORNAL “O ESTADO DE SÃO PAULO” DE 30 DE
SETEMBRO DE 1911 P.05

→A. Instrução secundaria, em nosso país, está desacreditada, & infelizmente um facto positivo. Os bachareis em sciencias e lettras, em grande numero, não possuem o preparo indispensavel para vencer os primeiros annos dos cursos em que se matriculam. Ha calouros de direito que desconhecem completamente o latim e escrevem o portuguez como crianças de grupo escolar; rapazes que se dirigem ás escolas de engenharia são obrigados a repetir o curso de mathematicas, por ser quasi nullo o seu preparo nos primeiros elementos da arithmetica, da algebra e da geometria; candidatos aos cursos medicos que mal sabem o que seja a physica e a chimica. Se os nossos governos precisassem, repentinamente de uma centena de rapazes que

Fonte: Acervo do Jornal.

