UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JEAN LUCAS LUCRI

**Estado e Governança educacional:
Um estudo de caso do PROUNI**

São Paulo
2016

JEAN LUCAS LUCRI

**Estado e Governança educacional:
Um estudo de caso do PROUNI**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências, pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em dia de mês de ano. A versão original, defendida em 29 de março de 2016, encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Sociedade, Instituições e Políticas Públicas

Orientador:
Luiz Gustavo Bambini de Assis

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Lucri, Jean Lucas

Estado e governança educacional : um estudo de caso do PROUNI /
Jean Lucas Lucri ; orientador, Luiz Gustavo Bambini de Assis. – São
Paulo, 2016
105 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-
Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes,
Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Bolsas de estudo. 2. Ensino superior - Brasil. 3. Políticas
públicas - Brasil. 4. Política educacional - Brasil. 5. Financiamento
da educação - Brasil. 6. ProUni (Programa). I. Assis, Luiz Gustavo
Bambini de, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 378.34

Nome: LUCRI, Jean Lucas

Título: Estado e Governança Educacional: Um Estudo de Caso do PROUNI

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências pelo Programa Pós-graduação em
Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Sociedade, Instituições e Políticas Públicas

Aprovado em: 29 / 03 / 2016

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luiz Gustavo Bambini de Assis

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Luis Fernando Massonetto

Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito

Prof. Dr. Wilson Mesquita de Almeida

Universidade Federal do ABC. Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas

Agradecimentos

A Cecília Olivieri, por ter sido minha professora e coordenadora durante esta etapa, mas também por ter sido grande guia mesmo antes dela. Seu empenho e competência na organização do Programa se manifestam nas mais sutis responsabilidades e nas mais grandiosas urgências. Como representante discente de meu período, agradeço novamente pelo compromisso e espírito republicano demonstrado em tantas ocasiões.

Ao Professor Fernando Coelho, por toda generosidade e solicitude. Um acadêmico competente e de referência que pude me orgulhar em ver professar em sala de aula, e me assegurar de ter apoio fora dela.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio financeiro necessário para a realização desta pesquisa.

Ao meu orientador, Gustavo Bambini, pela paciência, disposição, encorajamento e imenso respeito à liberdade do pesquisador. Feliz em fazer parte de sua carreira acadêmica e de começar a minha com seu apoio. Pode contar comigo sempre.

A minha irmã, pai e mãe, que de maneira incansável, confiante e sempre generosa estiveram ao meu lado discutindo os temas mais e menos importantes, me ajudando a seguir em frente. Sou apenas consequência de toda oportunidade que me deram. Vocês me dão os motivos e a força para eu seguir em frente, e por isso irei ainda mais longe. Muito, muito obrigado!

A todos os amigos e amigas do mestrado, que levo para a vida.

A todos que, fora do curso, são e serão parte deste caminho.

E a mim mesmo, com serenidade para firmar novos passos.

RESUMO

LUCRI, Jean Lucas. **Estado e Governança educacional**: Um estudo de caso do PROUNI. 2016. 105 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão corrigida.

Esta dissertação constitui um trabalho exploratório, que por abordagens qualitativas, discute a política pública PROUNI e a governança educacional brasileira frente o papel do Estado contemporâneo. Por governança educacional, e mais especificamente governança do ensino superior brasileiro, o trabalho identifica atores, relações e condições por quais o Estado, enquanto coordenador da oferta de educação, constrói um sistema mais ou menos sedimentado na ação de organizações privadas de ensino superior. No processo de evolução da atual configuração do sistema brasileiro de ensino superior, especialmente a partir dos governos da ditadura militar (mas já antes), não houve orientação estratégica para o avanço em direção à universalização da universidade pública. Os resultados da pesquisa exploratória baseada em entrevistas semiestruturadas com representantes do aparelho do Estado e na análise de dados públicos do segmento indicaram que o PROUNI pode ser considerado como uma política pública bem-sucedida em seu escopo ao amenizar um problema histórico, a saber, o índice de acesso ao ensino superior no Brasil. O confronto com dados e documentos oficiais de instituições como o Ministério da Educação e da Controladoria Geral da União indicam que esta e outras políticas geram um novo tipo de desafio, ou oportunidade, que é o crescimento dos fatores oferta e propriedade sob instituições privadas de ensino, em sua maioria lucrativas, dispondo do amparo de outras relevantes políticas de financiamento, enquanto o Estado se converte em uma instituição de maior atribuição regulatória. Entendemos que o PROUNI é uma política pública imbricada num sistema de ensino superior de interesses difusos e oferta partilhada que logra avanços na inclusão democrática ao ensino superior, marginalmente gerando ganhos econômicos desacompanhada de proporcional supervisão por qualidade. Destarte, o trabalho levanta o apontamento de que, seja pela disciplina fiscal ou legislativa, medidas de equilíbrio devem ser tomadas com vistas à maximização do retorno social da operação destes grupos, garantindo que a educação não seja apenas um ativo secundário a ser regulado numa zona cinzenta entre direito e produto.

Palavras-chave: Estado. Governança educacional. Políticas públicas. PROUNI. Ensino superior.

ABSTRACT

LUCRI, Jean Lucas. **State and Education governance**: A PROUNI case study. 2016. 105 f. Dissertation (Master of Science in Public Policy Management) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Corrected version.

This work is an exploratory work, which in qualitative approaches, discusses the public policy PROUNI (University for All Program) and Brazilian educational governance facing of the role of the contemporary state. For educational governance, and more specifically the governance of Brazilian higher education, this work identifies actors, relations and conditions by which the State, as coordinator of education provision, building a more or less settled system in the action of private organizations of higher education. In the process of evolution of the current configuration of our higher education system, especially from the military dictatorship period governments (but even before), there was no strategic orientation towards an universal public university system. The results of exploratory research based on semi-structured interviews with representatives of the state apparatus and the segment of the public data analysis indicated that the PROUNI can be considered as a successful public policy in its scope to soften a historical problem, namely, the access rate to higher education in Brazil. The confrontation with data and official documents, such as those issued by the Ministry of Education and other institutions like the Union's General Controllershship, indicates that this and other associated policies (namely the Higher Education Students Financial Fund - FIES) generate a new kind of challenge, or opportunity, which is the growth of the supply and ownership factors held by private higher education institutions, mostly for-profit, with the provision of public financial support of other relevant funding policies, while the State converts itself in an institution of greater regulatory assignment. We understand that PROUNI is a type of public policy imbricated in our peculiar higher education system, leaded by diffuse interests and shared offering, that achieves progress in democratic inclusion to higher education, marginally generating economic gains with no proportional quality supervision. Thus, the work raises the note that, whether by fiscal or legislative discipline, balance measures should be taken in order to maximize the social return of the operation of these groups, ensuring that education is not only a secondary asset to be regulated in a gray zone between a right and a product.

Keywords: State. Education governance. Public policy. PROUNI. Higher education.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO.....</u>	<u>8</u>
PROBLEMAS DE PESQUISA.....	9
OBJETIVOS	9
JUSTIFICATIVA	10
<u>CAPÍTULO I - ESTADO</u>	<u>12</u>
I.1 CONCEITO DE ESTADO.....	12
I.2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO	15
I.3 TIPOS DE ESTADO: LIBERAL E SOCIAL.....	18
I.4 O ESTADO BRASILEIRO E SUA EVOLUÇÃO.....	20
I.5 O ESTADO BRASILEIRO E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA EDUCACIONAL.....	26
<u>CAPÍTULO II - GOVERNANÇA.....</u>	<u>32</u>
II.1 CONCEITO DE GOVERNANÇA.....	32
II.2 GOVERNANÇA E ESTADO	33
II.3 GOVERNANÇA E EDUCAÇÃO	36
II.4 GOVERNANÇA E EDUCAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	38
<u>CAPÍTULO III - PROUNI.....</u>	<u>45</u>
III.1 ESTUDO DE CASO – PROUNI	45
III.2 A RELAÇÃO ENTRE O PROUNI E O ESTADO GERENCIAL MODERNO	59
III.3 O PROUNI E A GOVERNANÇA EDUCACIONAL	78
<u>CONSIDERAÇÕES.....</u>	<u>82</u>
<u>REFERÊNCIAS</u>	<u>85</u>
<u>ANEXOS.....</u>	<u>93</u>

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro do século XXI passa por reestruturações que merecem ser revistas. O processo de globalização e as disputas internas por poder tem como produto políticas públicas que serão mais ou menos adequadas, tanto em modos quanto em focos, às reais necessidades de uma sociedade.

A maior parte das sociedades ocidentais tem experimentado intensas mudanças nas estruturas de Estado responsáveis pela provisão dos serviços de bem-estar social. Este processo é elemento de um movimento superior de mudanças, que se reflete nas reformas de cunho gerencial e mesmo sobre as bases epistêmicas da ideia de sociedade¹. Para entendermos estas mudanças, é de grande relevância a observância dos conceitos primeiros de Estado.

Desprovido de categorizações unânimes, o Estado é um construto social que pode ser observado como *a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*. É certo que será adaptável tão frequentemente forem mutáveis noções complexas como *soberania*, *povo* e, principalmente, *bem comum*.

Os ideais burgueses-revolucionários do século XVIII mantêm acesa a chama das liberdades individuais e econômicas. É certo também que o modelo de Estado construído nesta época em muito difere do contemporâneo no que tange a vida ideal em sociedade e, sobretudo, no momento histórico em que se insere. O fato é que o Estado foi também reinventado e, em diversas circunstâncias, passa a responder a direitos sociais antes não reconhecidos.²

Tomaremos neste trabalho a educação como política social de um Estado que, desde os anos 30³, vem tentando, a sua maneira, construir as bases de uma sociedade mais justa: o Estado brasileiro contemporâneo. Para tanto, lançaremos um olhar nas teorias contemporâneas de organização do Estado e de análise da governança educacional.

Governança educacional, segundo Roger Dale, se refere às “*combinações e a coordenação de atividades, atores/agentes, e escalas através das quais a ‘educação’ é*

¹ JESSOP, Bob. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002., p.53

² BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10ªed, São Paulo: Malheiros, 2011, p.63

³ BERCOVICI, Gilberto. *Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: Instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964)*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de SARMENTO, Daniel. *Direitos sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 25

construída e ministrada nas sociedades nacionais”⁴. A análise conjunta de Estado e governança se fez pertinente porque, ainda segundo o autor:

*uma consequência da globalização para a sociologia da educação, e para as ciências sociais em geral, é deixar claro que o Estado-nação deveria ser considerado como explanandum, o que deve ser explicado, mais do que como explanans, parte de uma explicação. Em outras palavras, os componentes do que é conotado por Estado-nação precisam ser “desagregados” e o seu status e as suas relações, examinados de novo, num mundo globalizado, tanto por pedagogos comparatistas quanto por outros cientistas sociais*⁵

Buscando também um olhar mais prático, a análise se voltará para a interação entre os atores participantes de uma política pública social que envolve atores públicos e privados: analisaremos o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Problemas de Pesquisa

Diante do exposto, o estudo será norteado pelas seguintes questões: O PROUNI apresenta elementos de uma política social distributiva? Como ocorre a dinâmica, promovida por agentes públicos e privados, na política de ensino superior? O modelo contemporâneo do Estado brasileiro tem se aproximado do modelo de um Estado social?

Objetivos

Como objetivo geral, este projeto visa realizar o estudo de uma política pública distributiva implementada num contexto de governança, tomando como base a análise, sob perspectiva histórica, do conceito de Estado e da evolução do Estado brasileiro

São objetivos específicos: identificar fatores motivadores ou retardadores da evolução do Programa, identificar os atores públicos, privados e internacionais envolvidos em sua execução,

⁴ DALE, Roger. *A sociologia da educação e o Estado após a globalização*. Educação & Sociedade, Campinas, vol.31, n.113, p. 1099-1120, out.-dez., 2010., p.1111

⁵ Idem, ibidem, pp. 1110-1111

promover a discussão sobre a relação entre o Programa e o moderno Estado gerencial brasileiro, e posicionar o Programa no contexto da governança educacional.

Justificativa

O estudo se justifica em três perspectivas de relevância que admitimos existir. A primeira, da urgência da desigualdade social como agente catalisador de políticas públicas frente o modelo de Estado que construímos.

A segunda, da possibilidade de contribuição à produção acadêmica sobre o PROUNI, que já completa mais de dez anos concedendo mais de um milhão de bolsas parciais e integrais. Assim, temos a oportunidade de atualizar o debate com novos dados e explorar outras perspectivas lançadas sobre o Programa, que oferece interessantes possibilidades de posicionamento sob a luz da produção acadêmica internacional.

Entendemos que nos são oferecidas algumas oportunidades de dissertar sobre um tema de relevância, que segue como um desafio, ou um “não-desafio” para a produção acadêmica de gestão e políticas públicas, como quando assim colocado sob a análise do cientista político Edson Nunes:

Observados os sumários de todos os exemplares da Revista de Administração Pública (RAP), nestes seus 40 anos de vida, contabilizam-se 1.579 artigos publicados. Registre-se que, deste total, menos de 8% (124) trataram da educação, sendo que pouco mais da metade disso, 68 (4,3%), ocupou-se do ensino superior. [...]. Consequentemente, seria bem possível concluir que a questão representa um “não-desafio” para a administração pública brasileira. [...]. E isso, ressalte-se, considerando-se a área de saber dos que se dedicam à formação profissional relacionada à administração pública e dos que veem a educação, sob tal ótica disciplinar, como um instrumento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do país.⁶

⁶ NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. Revista de Administração Pública, p. 103-147, 2007 (Edição especial comemorativa). pp. 104-105

A terceira, por fim, trata da contribuição, que julgamos válida, decorrente da análise deste arranjo público-privado ao estudo das políticas. Ainda sob esta ótica: da relevância do recorte educacional como política pública social.

Assim sendo, esta dissertação adota uma perspectiva analítico histórica, tratando aspectos da evolução do Estado e de sua relação atual com o ensino superior no Brasil, e por meio de uma pesquisa exploratória busca, de alguma forma, trazer elementos contributivos para o debate sobre seu papel e seus instrumentos de ação, tomando como objeto o PROUNI.

CAPÍTULO I

Estado

I.1 Conceito de Estado

Sem a pretensão de fornecer prolixa e multifacetada revisão de todos os elementos que constituem o Estado, consideramos imprescindível a recordação dos fundamentos⁷ que precedem sua configuração contemporânea. Isto porque, compreender a dinâmica do moderno Estado brasileiro, um híbrido entre os Estados liberal e social⁸, bem como suas ações de inclusão sobre instituições privadas que prestam um serviço público, requer, antes de mais nada, a revisão da ideia própria de Estado.

Enquanto construção social complexa, o Estado não oferece definição una, exigindo sempre seu posicionamento no contexto histórico. Na Europa, durante toda a Idade Média, a situação de permanente violência entre os povos, também muito em razão da ampla influência religiosa, exigiu a concessão de um poder superior ao rei, que, acima das leis, seria capaz de garantir a estabilidade das relações sociais.

Esta estrutura de poder legítimo é considerada a primeira configuração formal de uma unidade política superior à esfera social que se aproxima do Estado contemporâneo. Sua análise imprime a relação imbricada entre os conceitos político e jurídico, que nas palavras de Dalmo Dallari:

Em face de todas as razões até aqui expostas, e tendo em conta a possibilidade e a conveniência de se acentuar o componente jurídico do Estado, sem perder de vista a presença necessária dos fatores não-jurídicos, parece-nos que se poderá conceituar o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. Nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A

⁷ Nesta seção, lançaremos mão dos trabalhos dos juristas Dalmo Dallari, Paulo Bonavides, José Geraldo Brito Filomeno, Jorge Miranda e Nina Ranieri, referências nos estudos de Teoria do Estado.

⁸ O Estado Liberal tem em sua essência a premissa de que o máximo de bem estar de uma sociedade só será atingido com o mínimo de interferência do governo, sendo fundamental ampla abertura ao mercado. O Estado Social, por sua vez, carrega a valorização da atividade do governo pelo bem social, associando a intervenção à garantia de direitos como saúde, educação, previdência e outros. Trataremos desta diferenciação em outro momento neste capítulo.

*noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente, territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território*⁹

Tem-se aí a noção de Estado enquanto unidade que congrega três elementos fundamentais: povo, território e poder, ou soberania. Enquanto algumas definições darão mais ênfase no componente jurídico, outras terão fundamento mais material, enfatizando os componentes social e territorial em primeiro plano.

Outrossim, é possível inferir a seguinte composição: elementos materiais (povo e território), elementos formais (governo soberano e ordenamento jurídico) e elemento final (o bem comum)¹⁰. É portanto, em síntese, a organização política cuja autoridade legítima é garantida por um povo em um dado território. E como dito, duas grandes conceituações do termo Estado podem ser realizadas. A primeira, como forma de sociedade política. A segunda, como pessoa jurídica de direito público. Para além destes, é notável sua ampla aplicação semântica em idiomas vários (podendo “Estado” se referir a condições físicas, morais, Estado do ser, etc.)

O Estado é vislumbrado como uma sociedade política quando tiver personalidade distinta de outras organizações em um mesmo território e quando for autônoma, centralizada e coordenada, de maneira que, sob estas condições, não houve Estado antes do período moderno que merecesse esta alcunha, ainda que representasse importantes sociedades como a Grécia antiga e o império romano¹¹.

Por outro lado, será entendido como entidade jurídica quando for caracterizado, pelo direito, como personalidade de direitos e deveres: aos critérios do direito internacional (quando exterior a seu território), e aos do direito constitucional (em plano nacional). Estes conceitos técnicos tornam mais fácil a fixação da unidade do Estado, as relações entre entes públicos e privados e mesmo a estrutura de suas ações¹².

⁹ DALLARI, Dalmo. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1972, p.104.

¹⁰ FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994, p.66

¹¹ RANIERI, Nina. *Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Manole, 2013, p. 34.

¹² Idem, *ibidem*, p. 67.

É interessante observar que o ideário filosófico do Estado na antiguidade tinha caráter normativo, dispondo de profunda relação com valores ético-morais. Se estenderam estes preceitos até uma visão mais pragmática maquiavélica, que pautaria o Estado *de fato*, e não como deveria ser de maneira ideal.

Esta primeira fase teórica terá como obras basilares os escritos atribuídos a Platão e Aristóteles na antiga Grécia, que, vale notar, fariam já distinção entre política e religião. Em Platão, tem-se que o Estado ideal utópico é orientado para a promoção da justiça, que por sua vez fundamentada na adequação de cada indivíduo à plena manifestação de suas próprias capacidades¹³.

Em Aristóteles, tem-se a concepção de homem enquanto animal político, cuja racionalidade é o principal vão de distância entre os outros animais, e o Estado é o espaço social para a consciente busca pelo bem comum.

Com relação ao emprego do termo “Estado”, é comum a aceitação de que o autor precursor tenha sido Nicolau Maquiavel, que já na abertura do primeiro capítulo da obra “O Príncipe”, do século XVI, também comumente aceita como fundadora da ciência política, afirma que “*todos os Estados, os domínios todos que existiram e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados*”¹⁴.

Lentamente assimilado pela produção literária dos pensadores europeus, é em Thomas Hobbes, no século XVII, a proposta do Estado como elemento necessário à manutenção da vida em sociedade, à medida em que o uso indiscriminado da força pelos cidadãos levaria a uma situação belicista permanente entre eles.

Importante, além disso, a compreensão da distinção entre nação e Estado. Na concepção de Miguel Reale: “*O Estado é uma Nação juridicamente organizada. A Nação é elemento constitutivo do Estado, mas não o seu órgão*”. A nação, por sua vez, é a síntese da evolução histórica de uma sociedade, e não um retrato específico de um tempo¹⁵.

De maneira que, para correta compreensão do conceito de Estado, é fundamental realizar apontamentos mínimos sobre sua evolução histórica.

¹³ Idem, ibidem, p. 15

¹⁴ MAQUIAVEL, Nicolau, *O príncipe*. Coimbra: Ed. Atlântida, 1935, p.7

¹⁵ REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 171

I.2 A evolução histórica do Estado

Como dito em linhas anteriores, muitos dos pressupostos da sociedade política dirigente que caracteriza o Estado moderno nem sempre estiveram presentes nas agremiações sociais que precederam o século XVI.

Os Estados da antiguidade figuravam nas cidades, que foram sem dúvidas os principais expoentes do convívio econômico e social, e os berços dos empreendimentos de expansão e dominação. Duas características podem ser observadas, seja nas civilizações suméria, babilônica, egípcia, entre outras: a manifestação do poder de um único soberano (um rei, um faraó, etc.) e a influência sacerdotal dos templos nas decisões coletivas.¹⁶

Os antigos Estados orientais, portanto, se legitimaram numa conjunção simbiótica entre os poderes monárquico e teocrático. As sociedades eram regidas de forma hierárquica e hierática, sob reduzidas garantias jurídicas individuais¹⁷.

O Estado helênico, cidade-Estado de curta extensão territorial mas de intenso convívio social, exercia sobre o povo um compromisso cívico quase religioso, sendo o poder exercido de variados tipos, inclusive nas ágoras da antiga democracia¹⁸.

O Estado romano, por sua vez, detinha forte senso de unidade exercendo o poder político em bases municipais, incorporando territórios e expandindo a cidadania, também sob distintas formas de governo.¹⁹ Esta tentativa de unificação, que dispunha de aparato jurídico, envolvia um processo de naturalização dos povos conquistados²⁰.

Durante a Idade Média, a intensa fragmentação de sua organização, sem uma unidade central de coerção, coloca em detrimento muito do desenvolvimento das técnicas de governo do

¹⁶ RANIERI, Nina. op. cit, p.37

¹⁷ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2004., p.9

¹⁸ “Porque, nos governos democráticos onde a lei é senhora, não há demagogos: são os cidadãos mais dignos que tem precedência. Mas uma vez perdida a soberania da lei, surge uma multidão de demagogos. Então o povo se transforma numa espécie de monarca de mil cabeças: é soberano não individualmente, mas em corpo” Aristóteles. *A política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: EDIPRO, 1995.,p. 202

¹⁹ Idem, op. cit, pp. 38-39

²⁰ A naturalização dos povos dominados é expressa na peça jurídica do “Édito de Caracala” (promulgado pelo Imperador Caracala, em 212 a.c). *O Édito de Caracala que estendeu, no ano de 212, a cidadania romana a todas as pessoas livres do Império, constituiu um exemplo eloquente dessa política de transigência vigilante dos conquistadores* LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez Távora, 2004, p. 8

império romano, ainda que este compusesse os escombros dos quais se erigiam as sociedades medievais. De maneira que é possível dizer que, comparativamente aos modelos posteriores, pouco havia de elementos que compusessem um Estado sólido medieval²¹.

Há de se considerar, no entanto, que a busca da unidade do Estado medieval era considerada pela lógica do transcendentalismo. O poder papal ao final da idade média era talvez maior que o poder do imperador²².

É durante o Renascimento, período que marca a divisão entre as Idades Média e Moderna que ocorre o grande marco fundador do Estado moderno: a garantia de soberania e a centralização do poder político, bem como sua laicidade e exclusividade na função governativa. Com os tratados da Paz de Westfália em 1648, colocava-se fim tanto à Guerra dos Trinta Anos (entre Estados europeus católicos e protestantes), quanto à supremacia do poder papal²³.

Uma vez mais, a análise do período da evolução do Estado moderno não dispõe de perspectiva estanque. Tal como um prisma, o ponto de vista favorecerá uma concepção diferente do objeto, e assim sendo, é possível observar esta transição sob três perspectivas.

A primeira delas, cultural, diz respeito às manifestações filosóficas, sociais e jurídicas que emanaram da sociedade europeia dos séculos XV ao XIX, englobando, portanto, os períodos do Renascimento, Iluminismo e Romantismo. A segunda, de natureza política e jurídico-positiva, se volta aos processos de limitação do poder ao redesenho dos direitos e deveres dos governados, compreendendo os Estados estamental, absoluto e de direito²⁴.

²¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 9ed., São Paulo: Malheiros, 2012., p.34

²² A autoridade moral e o poder temporal do papado nunca foram tão fortes quanto no século XIII. Sob o longo pontificado de Inocêncio III (1198-1216), a soberania papal sobre os reis suplantou a do Imperador.” COMPARATO, Fábio Konder. *Ética. Direito, moral e religião no mundo moderno*. 3. Ed. São Paulo: Cia das Letras, 2006, p. 131.

²³ DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32ªed. São Paulo: Saraiva, 2013., p.78

²⁴ O estado de direito é aquele em que a vida em sociedade é regida por leis, estando a elas submetidos todos os indivíduos e poderes constituintes. É a situação jurídica cristalizada pela racionalização do poder. “A *necessidade de racionalização e humanização do poder estatal faz com que os textos constitucionais escritos exijam que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas e que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas previsões legais, ou seja, a submissão de todos ao Estado de Direito.*” MORAES, Alexandre de. *A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição*. In MORAES, Alexandre (coord.) *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 607

Uma terceira perspectiva permite a observação do Estado a partir da confluência entre direito, política e economia: o Estado soberano dentro do sistema europeu, Estado comercial voltado ao mercado interno, Estado liberal constitucional e Estado nacional²⁵.

Atendo-se nesta seção à segunda perspectiva, é denominado Estado estamental o primeiro tipo de Estado moderno. Suas principais características foram uma maior institucionalização (relativa ao Estado medieval), uma referência territorial e um governo dualista: do monarca e da comunidade política integrada por estamentos, ou cortes.

Gradativamente, a criação de uma esfera política poderosa e distante das camadas sociais fomentará o recrudescimento do Estado absolutista:

Antes de se prender, pois, a uma instituição visível e manifesta, mas despersonalizada – a saber, o Estado propriamente dito –, aquela autoridade se prendia à pessoa do governante, do monarca, do príncipe legibus solutus, espécie de divindade temporal e terrena, a saber, príncipe dos príncipes, primus inter pares, que dissolvera num lento processo a constelação de poderes desiguais e privilegiados do sistema feudal até se transformar, em época posterior das revoluções do poder, no monarca de direito divino, no soberano titular de império incontestável, no rei absoluto, donde se irradiavam todas as competências e atribuições governativas, rei que se afigurava aos súditos a cabeça, o penhor e a efígie das leis fundamentais do reino, agora repassadas ao centro de uma governança²⁶

O Estado absoluto é caracterizado pelo poder supremo do soberano, cuja autoridade é grande o suficiente para lhe garantir exclusividade na produção das leis (sem mais a participação dos estamentos) num sistema judiciário próprio, que versa sobre todos os assuntos nacionais. Ainda que respeitasse algumas leis como a lei divina e pactos fundamentais, era notável a supressão do direito individual²⁷. É no século XVIII, no período Iluminista, que as revoluções liberais, conseqüentes das revoluções burguesas, colocarão os direitos do indivíduo em perspectiva. Mais uma vez, nas palavras de Bonavides:

²⁵ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. op. cit., pp.26-27

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *op cit*, pp.35-36

²⁷ RANIERI, Nina. *op. cit.*, pp. 42-43

*A queda da Bastilha simbolizava, por conseguinte, o fim imediato de uma era, o colapso da velha ordem moral e social erguida sobre a injustiça, a desigualdade e o privilégio, debaixo da égide do absolutismo; simbolizava também, o começo da redenção das classes sociais em termos de emancipação política e civil, bem como o momento em que a burguesia, sentindo-se oprimida, corta os laços de submissão passiva ao monarca absoluto e se inclina ao elemento popular numa aliança selada com as armas e o pensamento da revolução; simboliza, por derradeiro, a ocasião única em que nasce o poder do povo e da Nação em sua legitimidade incontestável*²⁸

No bojo das primeiras garantias institucionais por escrito, os Estados constitucionais ganhavam forma, identificando as liberdades individuais e a regulação do poder pelo direito. A seguir, conceituaremos dois tipos de Estado constitucional que permearão as seções posteriores, pois constituem pano de fundo para a compreensão do Estado brasileiro contemporâneo, de suas relações com o setor privado e de suas políticas inclusivas no tocante ao serviço público. Conceituaremos, portanto, os Estados liberal e social.

I.3 Tipos de Estado: liberal e social

Há de se conceituar dois tipos de Estado que emanam das relações econômicas e jurídicas com a sociedade: o Estado liberal e o Estado social. É conveniente (já que a cisão ocorre em função das dissonâncias dos ciclos de produção, como o desemprego) porém limitador (já que há outros embates, como os de clivagem moral) distinguir estes dois tipos com base na intervenção estatal na economia de uma sociedade.

O Estado liberal é também chamado de Estado constitucional de separação dos poderes, sendo este último seu verdadeiro “esteio sagrado”²⁹ dogmático. Como dito, é fruto das revoluções, burguesas, americana e francesa, ocorridas na segunda metade do século XVIII. O pressuposto

²⁸ BONAVIDES, Paulo. op. cit., p.42

²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. op. cit., p.63.

básico do Estado liberal é o de que o máximo de bem-estar em uma sociedade será atingido apenas com o mínimo de interferência do Estado.

Em termos econômicos, esta doutrina é sustentada pela obra de Adam Smith, para quem uma “mão invisível” se encarregaria de levar ao nível ótimo os fluxos de oferta e demanda em um livre mercado. Em termos sociais:

*Do Estado se espera muito pouco: basicamente que organize um exército para defender a sociedade contra o inimigo externo. Que assegure a boa convivência internamente mediante a Polícia e o Judiciário, incumbidos de aplicar as leis civis e as leis penais. Tudo o mais, saúde, educação, previdência, seguro social, será atingido pela própria atividade civil. Prega-se, portanto, o Estado absenteísta. Quanto menos Estado, melhor, ou, se se preferir, o Estado é um mal necessário*³⁰

O Estado social, por sua vez, é o que toma para si a responsabilidade da prestação de serviços ao cidadão: atividades dos campos social, econômico, educacional, etc.

É a noção do vazio em equidade, ou de injustiça social, criado pela economia sem qualquer intervenção, que exige este novo posicionamento do Estado. De maneira que as principais causas da transição do Estado liberal ao Estado social nas sociedades ocidentais que prescindiam de planejamento centralizado (como nos países comunistas) da economia foram as severas crises econômicas do século XX.³¹

Esta transição, portanto, deve ser encarada como uma adaptação dos Estados capitalistas às abruptas disparidades sociais depreendidas das flutuações econômicas, não podendo ser confundidos com Estados socialistas. Assim discorre Paulo Bonavides:

O Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário que o

³⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3ªed., São Paulo: Saraiva, 1995, p.69

³¹ Idem, op. cit, p. 70

*socialismo marxista intenta implantar: é que conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia*³²

De maneira que a instauração do Estado social não implica necessariamente num reordenamento econômico, sendo amoldável a distintas formas de organização social.

Com efeito, o Estado orientado à efetivação dos direitos do cidadão foi, no Brasil, posterior ao Estado orientado à consolidação das vantagens econômicas. Como veremos na seção a seguir, é válido admitir que a construção das bases de um Estado social ocorre, de maneira limitada, a partir dos anos 30.

I.4 O Estado brasileiro e sua evolução

Esta seção versará sobre a fundação do Estado brasileiro e sua evolução histórica, com a pretensão de destacar a trajetória de se parte de sua relação com as políticas públicas. Como é de se supor à luz das experiências primeiras de Estados formalmente constituídos, a formação do Estado brasileiro foi complexa, permeada por disputas de interesses entre grupos dominantes num vasto e inexplorado território, e crônica, já que para alguns autores compreende a própria invasão portuguesa como ponto de partida³³.

Não obstante as invasões napoleônicas na Europa que ocasionam na fuga da coroa portuguesa ao Brasil garantiram status mais elevado à colônia, ainda que mantida a submissão ao reino lusitano, agora governado à distância.

A partir da influência de líderes locais sobre o rei D. João VI, mas, sobretudo, sob as recomendações do Príncipe de Talleyrand³⁴, representante francês no Congresso de Viena, o Brasil é elevado à categoria de reino no ano de 1815.

³² BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. op cit., p.184

³³ Dalmo Dallari (Constituição e Evolução do Estado Brasileiro. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*.v. LXXIIM, 1977. p. 325-327) compreenderá o ano de 1815 como o ano da formalização de um processo iniciado já em 1548 com a instauração do Governo Geral do Brasil, instância que não dispunha de grande influência sobre todo o território nacional. Território esse que, vasto, lançava em suas sucessivas distinções político-administrativas dos séculos XVI, XVII e XVIII as bases para um regime federalista, marcado por uma intensa fragmentação sócio-cultural que seria catalisadora de ampla autonomia municipal.

³⁴ Os interesses franceses se deram principalmente nos interesses comerciais com o Brasil, cuja potencialidade já conhecida poderia servir de incentivo à recuperação econômica após a derrota na Batalha de Waterloo, episódio chave na queda de Napoleão

Dentre as conturbações que marcariam o processo de independência, destaca-se a Revolução Pernambucana de 1817, que com a participação de religiosos, comerciantes, militares e diversas camadas locais, em favor de maior favorecimento econômico do nordeste e contra a influência política lusitana. A revolução, que se estendeu a outros Estados nordestinos, acabou suprimida no mesmo ano.

Três anos depois, em 1820, a inspiração iluminista tomava o povo português em favor de um sentimento antiabsolutista, constitucionalista, que culminaria na Revolução Liberal naquele país, exigindo a volta de D. João VI.

É neste cenário em que, em 1822, é proclamada a independência do Brasil, para que em 1824 fosse instaurada a primeira constituição, sem grandes resistências internas. Cabe ressaltar que, ainda que embebida nas doutrinas liberais, esta constituição seria muito menos conservadora que a constituição republicana em termos sociais³⁵. E cabe ressaltar ainda que esta seria a constituição de duração mais longa que o Brasil já teve³⁶.

A república é proclamada em 1889 principalmente sob pressão por descentralização efetiva, respondendo aos interesses locais de comerciantes, em especial os associados à cadeia produtora do café. Um governo central forte não teria condições de satisfazer os anseios de distintos interesses econômicos.³⁷

Completamente alheia à participação social, a gênese republicana ocorre quase como um espasmo: sem revolução e clamor popular, uma *res* amorfa e sem nada de pública, seria a égide do ingresso de divisas decorrentes pela exportação da monocultura do café que, oligárquica, garantiria a alguns poucos barões a dominação política da República Velha.

As responsabilidades atribuídas aos entes subnacionais não acompanharam respectivo aumento de suas receitas, comprometendo seu desempenho. Vale destacar, ainda, que é na

³⁵“Rezava a letra do art. 250: ‘Haverá no Império escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais’. E fechava o Título XIII com o art. 255, não menos perpassado da vocação precursora do Estado social, como se refere de seu conteúdo, em que se dizia: ‘Erigir-se-ão casas de trabalho para os que não acham emprego (...)’ A Constituição outorgada em 1924 por D. Pedro I trazia por igual o germe das regras sociais no art. 179, afirmando que a Constituição também garante os socorros públicos, que a instrução primária é gratuita, que em colégios e universidades serão ensinados os elementos das ciências, belas-letas e artes. A profecia do Estado social do porvir parecia estar posta(...)” BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. *op. cit.*, p.132

³⁶ DALLARI, Dalmo. *Constituição e Evolução do Estado Brasileiro*. *op. cit.*, p.330

³⁷ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005., p.123

Constituição republicana que se revoga o Art. 179 da Constituição Imperial, em que “a instrução primeira é gratuita a todos os cidadãos”³⁸

Ainda assim, é mister notar que a formação de um Estado social brasileiro só seria efetivada a partir dos anos 30, num processo que acompanharia a onda de urbanização. No período da República velha, segundo Medeiros

*Questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como a epidemias em centros urbanos. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. As reformas da época (escola nova) ocorriam regionalmente e de forma parcial, ou seja, não faziam parte de uma política global de educação. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública*³⁹

Os interesses capitaneados pelos produtores de café, principal classe aristocrática deste período brasileiro de República Velha perdurará com força até a crise econômica de 1929, um ponto de inflexão, pode-se dizer, para a tomada do poder por Getúlio Vargas. Quinze anos de regime ditatorial serão impostos ao Brasil. Em 1932, vale lembrar, a Revolução Constitucionalista promovida em São Paulo buscará a retomada do poder ao Estado, exigindo também uma nova constituição, tal como prometido por Getúlio em 1930.

Suprimida a revolução ainda em 1932, nova constituição é estabelecida por Getúlio Vargas em 1934. Pela primeira vez são dados contornos materiais ao formalismo da carta, estabelecendo diretrizes político-administrativas até então deixadas à mingua, como o papel do Estado na promoção da educação e saúde. Estes aspectos marcariam as constituições vindouras⁴⁰.

³⁸ DERANI, Cristiane. *Brasil – Estado e Nação*. Revista da Faculdade de Direito, São Paulo, n.97, p.85-103, 2002., p. 103

³⁹ MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão n. 852)., p.9

⁴⁰ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p.351

Ainda que refletidos os traços personalistas do ditador, a constituição de 1934 teve o mérito de fundar as bases de um Estado social, que preconizava tanto o serviço público quanto as matrizes econômicas desenvolvimentistas que dariam impulso ao processo nacional de industrialização⁴¹.

Na síntese de Gilberto Bercovici:

*O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930, é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais. Apesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos dos setores mais privilegiados. Entretanto, apesar das contradições e limitações estruturais, é um Estado que pode terminar o projeto de formação nacional, ultrapassando a barreira do subdesenvolvimento*⁴²

É o próprio Vargas que finda a constituição de 1934 quando, num golpe de matiz fascista, baixa o Estado Novo em 1937 sob uma constituição autoritária. Inspirada no modelo polonês autoritário da época, e inspirada nas experiências centralizadoras de massa que se propagavam na Europa, em especial a italiana, a nova constituição de 1937 daria subsídios para a expansão da máquina centralizadora brasileira, conquistando avanços econômicos à medida em que tolhia os direitos políticos qualquer feição que pudesse remeter a um Estado democrático.

A queda do Estado Novo é fundamentalmente orquestrada pela pressão política sustentada por intelectuais, pela imprensa e mesmo por militares. O contraditório apoio da ditadura de Vargas às democracias aliadas durante a segunda guerra mundial simbolizava relevante brecha a ser explorada.⁴³

⁴¹ De acordo com o Art. 149: “A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes factores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”

⁴²BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: Instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). op cit.,p. 25..

⁴³ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p.383-384

Com o enfraquecimento do autoritarismo, Vargas é deposto por forças políticas apoiadas pelos militares, e uma nova eleição é realizada em 1945. E com o apoio do próprio Vargas durante a campanha, é diplomado presidente o Ministro da Guerra do Estado Novo, Eurico Gaspar Dutra, que daria início a uma nova assembleia constituinte.

Em 1946 é promulgada nova constituição. Genericamente, aproximava o Estado de ideais liberais-democráticos, reestabelecendo o direito à livre expressão e representação popular, mas mantinha algumas premissas do Estado Novo, em especial a influência sobre representação dos sindicatos de trabalhadores.⁴⁴

O protagonismo do Estado dentro do processo de desenvolvimento nacional (e aqui se alude ao desenvolvimento por sua faceta essencialmente econômica), seria chave do pensamento técnico-político latino-americano do intervalo entre os anos 30 e 70.

O desenvolvimentismo, ou nacional-desenvolvimentismo, foi a estratégia adotada nos países desta região para sedimentar a amálgama entre burocracia estatal, empresariado, classe média e trabalhadores, orientada por meio de políticas e instituições centralizadas em um processo de crescimento econômico com vistas ao nível atingido pelos países de capitalismo desenvolvido.

Se nestes países as teorias econômicas basilares eram aquelas associadas ao liberalismo econômico ortodoxo, um conjunto de teorias fundamentais sustentava o pensamento desenvolvimentista. Elementos da economia clássica propostos por Karl Marx e Adam Smith, da macroeconomia de Keynes e da teoria estruturalista latino-americana foram conjugados em diferentes correntes essencialmente heterodoxas. Portanto, é sob o véu desta corrente econômica que se configura o reposicionamento do Estado como ator-chave na superação dos gargalos não atingível pela doutrina neoliberal.

São três as correntes desenvolvimentistas fundamentais⁴⁵. A primeira, sustentada por economistas do setor privado, previa como fundamentais a livre iniciativa, o apoio estatal e o investimento estrangeiro (estes últimos em níveis variados).

⁴⁴ SKIDMORE, Thomas. *Uma História do Brasil*. 4ªed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2003., p.183

⁴⁵ BIELCHOVSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p.34.

A segunda tinha o apoio de um “setor público não nacionalista”, que dava dramática importância ao investimento privado em eventuais disputas com o investimento público, bem como a algumas medidas neoliberais que não comprometessem inversões estatais fundamentais.

A terceira, pregada por um “setor público nacionalista”, previa ampla participação estatal em indústrias fundamentais, repudiando o investimento estrangeiro, a alternativa da época.

A evolução do Estado brasileiro durante o século XX é marcada por este que é caracterizado como período desenvolvimentista, donde o Estado cumpre papel-chave no desenvolvimento nacional. Ainda que seu ápice tenha ocorrido durante os períodos militares, como veremos, o Estado brasileiro contemporâneo ainda hoje tem papel fundamental na promoção do desenvolvimento nacional.

O conceito de desenvolvimento empreendido durante os governos Vargas e Dutra, vale lembrar, é essencialmente o econômico, orientado à satisfação dos polos industriais nacionais⁴⁶. De maneira que os gargalos históricos do desenvolvimento social foram enfrentados apenas marginalmente até que pudessem entrar na agenda pública dos anos 60, como veremos.

Findo o Governo Dutra, toma posse em 1951, mais uma vez, Getúlio Vargas. Seu discurso tomava como eixo balizador a necessidade de ampliação do processo de industrialização e ampliação dos direitos trabalhistas⁴⁷.

Os investimentos públicos foram concentrados em infraestrutura, especialmente nas áreas de energia e transporte. Com vistas à aceleração da diversificação da indústria nacional e consequente dinamização da economia, é criado em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁴⁸.

Após a queda de Getúlio, Juscelino Kubitschek sobe ao poder e governa o país de 1956 a 1961, elevando o protagonismo do Estado frente o desenvolvimento nacional. O brilho de suas

⁴⁶ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *As reformas Administrativas do Estado Brasileiro na década de 1990 sob a ótica do Serviço Público*. 2006. 160f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006, p.84.

⁴⁷ SKIDMORE, Thomas. *Uma História do Brasil*. op cit., p.185

⁴⁸ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª edição. São PAULO: EDUSP, 1995., p. 409.

bem sucedidas políticas econômicas⁴⁹⁵⁰, contudo, ofuscaria a urgência dos investimentos em política social.

Os governos posteriores, de Jânio Quadros e João Goulart, são permeados por uma corrente de pensamento, comum aos outros países latino-americanos, de desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social. As reformas de base propostas, contudo, não chegam a ser aprovadas.

O papel do Estado brasileiro na construção de um Estado social durante os anos de ditadura militar que seguiram seria constituído por duas linhas bem claras: a do assistencialismo e do produtivismo. A primeira, com políticas compensatórias que visavam atenuar as desigualdades do capitalismo brasileiro. A segunda, produtivista, com políticas sociais orientadas à preencher as lacunas do crescimento econômico. Neste sentido caminharam as políticas sociais, como a de educação⁵¹.

I.5 O Estado Brasileiro e sua relação com a Política Educacional

Trataremos da relação do Estado brasileiro com a política educacional contemporânea, mas especificamente da política de ensino superior. Faremos antes uma breve conceituação histórica deste setor, com ênfase a partir dos anos 30⁵². Isso porque é apenas neste período que a educação passa a ter sua importância estratégica ressaltada, sendo emblemática a criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930⁵³.

⁴⁹ Thomas Skidmore relata que nos anos 1957-1961, o PIB brasileiro cresce a uma taxa de 7% ao ano. Ao considerar toda a década de 50, observa-se que o Brasil cresce três vezes a média dos países latino-americanos. SKIDMORE, Thomas. *Uma História do Brasil*. op. cit., p.427

⁵⁰ O Plano de Metas de Juscelino continha 31 metas distribuídas em 6 grupos: indústria de base, energia, transporte, educação, alimentação e a construção de Brasília. As questões sociais, ainda que previstas, são as únicas a não lograrem êxito.

⁵¹ MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990*) op. cit., p.14

⁵² No Brasil, o Ato Constitucional de 1834 determina a responsabilidade jurídica do Estado entre suas esferas regionais, encarregando a União pelo ensino superior e os municípios pelo ensino básico.. Cf. ALMEIDA, Wilson Mesquita de. *Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro : um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo* [online]. São Paulo : Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. Tese de Doutorado em Sociologia.p.28

⁵³ QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira et al . *Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado*. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais., Rio de Janeiro , v. 21, n. 79, 2013, p.352

Daremos destaque à relação entre instituições públicas e privadas provedoras de ensino superior, que desde muito cedo no século XX foram atores importantes no processo de massificação que ainda hoje se promove no Brasil.

As instituições de ensino superior⁵⁴ (IES), de todas as categorias, passam a gozar de isenção fiscal na Era Vargas, período em que entram em expansão. Fazendo jus a seu perfil controlador, o presidente torna a Universidade do Rio de Janeiro a Universidade do Brasil. E é na república dos anos 46-64 que as políticas parecem, de fato, favorecer o setor privado. Concomitantemente se dá o processo de federalização de instituições estaduais, agregadas agora em universidades⁵⁵.

O crescimento no número de universidades deste período (46-64) ocorre de forma lenta, sendo o principal impulso o processo de desenvolvimento urbano-industrial. O número de alunos no período passa de 41.000 para 95.000⁵⁷. A baixa quantidade de vagas do ensino superior público fomenta as reivindicações do movimento estudantil⁵⁸.

A aprovação da LDB de 1961 representa a manutenção do status quo, favorecendo os interesses conservadores das instituições privadas ao exercer maior controle sobre a oferta de ensino superior⁵⁹. Diferente de reformas anteriores, esta nova legislação tem como característica importante a regulação de mecanismos de expansão do ensino.

A partir daí a oficialização de cursos compete a três instituições: as universidades autônomas, os Conselhos Estaduais de Educação e o Conselho Federal de Educação⁶⁰.

⁵⁴ A partir de agora, IES.

⁵⁵ CUNHA, Luiz Antônio. *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado*. Educação & Sociedade, v. 25, n. 88, p. 795-817, 2004., p.801

⁵⁶ O processo é consequência do Estatuto das Universidades Brasileiras, que vigora de 1931 a 1961. Poderia ser considerada oficial a universidade, pública ou particular, que oferecesse três dos seguintes cursos: direito, engenharia, medicina, educação, letras e ciências. A abertura do sistema de ensino superior à iniciativa privada, portanto, era prevista desde que institucionalizada.

⁵⁷ DURHAN, Eunice. *Educação superior, pública e privada*. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 197-240., p.199

⁵⁸ O movimento estudantil brasileiro desta época é de grande relevância, anterior ao norte-americano e europeu. Foi criado por Vargas sob inspiração do corporativismo fascista, mas demonstrava intensa combatividade. Na segunda metade da década de 50 concentrou-se na discussão sobre a LDB prevista na constituição de 1946, defendendo, para o ensino superior, ampla expansão das instituições públicas, com associação do ensino à pesquisa. Também reivindicavam a substituição do ensino privado por instituições públicas, consolidando o embate dicotômico que ainda hoje se promove.

⁵⁹ DURHAN, Eunice. *Educação superior, pública e privada*., op cit., p.203

⁶⁰ QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira et al . *Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado*. op.cit., p.353

Durante a década de 50, o ensino superior, num processo de massificação incipiente, nunca plenamente atingido, ainda é vislumbrado como ferramenta de mobilidade social, associado à aura elitista que acompanha sua própria fundação.

Durante o período militar, o país experimenta grande expansão do número de matrículas, ainda que com notório aumento de IES privadas nas regiões sul e sudeste por conta da expansão demográfica.

A expansão do setor privado, nas décadas de 1960 e 1970, deu-se mediante a multiplicação de instituições de pequeno porte, muitas das quais resultantes da transformação de antigas escolas secundárias, visto que a preocupação quase que exclusiva do setor privado era com o atendimento da demanda por ensino. O número de estabelecimentos de ensino superior privado saltou de 463 para 682 na década de 70, chegando a representar 77,3% do total do país em 1980. É possível notar nos últimos anos, o demasiado aumento no número de matrículas nas IES privadas, sendo o maior percentual desde o período de análise de dados⁶¹.

Cabe colocar que ensino secundário neste período é fortemente ofertado pela iniciativa privada, inicialmente de cunho confessional, ainda que progressivamente experimente uma inflexão com aumento da oferta pública, que passa a ser excedente em algumas regiões já na década de 1960.⁶²

Além disso, a finalidade econômica destes empreendimentos privados acarreta na oferta baseada em regiões de maior poder aquisitivo nas grandes cidades. Alguns autores⁶³ sustentam que esta escalada de responsabilidade do Estado pelo ensino público secundário motiva e avaliza a concentração de oferta privada no próximo nível de ensino, o ensino superior; os colégios privados

⁶¹ QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira et al. *Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado*. op. cit., p.356

⁶² BEISIEGEL, 1964, pp.130-132, apud. ALMEIDA, Wilson Mesquita de. *Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro : um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo* [online]. São Paulo : Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. Tese de Doutorado em Sociologia

⁶³ ALMEIDA, Wilson Mesquita de. 2012. Op.cit; CUNHA, Luiz Antônio. *A expansão do ensino superior: causas e consequências*. Debate e crítica, n.5, p.27-58, 1975.

passam a ser faculdades. Ainda que viessem com índices crescentes, as matrículas no ensino superior público eram baixas em todo território nacional.

A Reforma Universitária de 1968 é emblemática no que tange a participação do setor privado no ensino superior, tendo em vista que no período que compreende virada das décadas de 1960 e 1970 o número de universitários no país cresce, principalmente sustentado por matrículas em instituições privadas, que superam a oferta de instituições pública de ensino superior em 1970⁶⁴.

Curioso notar que, especialmente durante os governos autoritários, foram desastrosas as consequências quase sempre em que se esteve a cargo do Estado brasileiro a responsabilidade pela manutenção da malha de instituições educacionais e demais instituições voltadas à implementação de políticas públicas de cunho social como um todo.

Até o fim dos anos 60, a oferta privada respondia por 44% da oferta global de ensino superior. Porém, apesar de relativamente alta proporção, o ensino privado era majoritariamente de cunho confessional, tradicionalmente mais práticas e pautas mais próximas às da universidade pública, como aproximação entre ensino e pesquisa, autonomia do docente, e valores associados a valores republicanos⁶⁵. Em suma, universidades tradicionalmente caracterizadas pela manutenção de uma relação mais estreita com o que se poderia chamar de uma “ética universitária”, e, nesse sentido, diferentes em essência das instituições de ensino superior privadas de finalidade lucrativa.

Como enfatiza Almeida (2012)⁶⁶, é crucial identificar o setor privado lucrativo, ou seja, o que reverte lucro para seus proprietários, diferindo assim das instituições privadas comunitárias e outras de finalidade não lucrativa⁶⁷. Além disso, para o autor, o setor privado lucrativo a partir do período citado cresceu quase que indissociado do aparelho estatal, contando com a convivência e incentivo do Estado, que desde pelo menos o período que precede a Reforma Universitária de 1968, tem alimentado a oferta privada com isenções e subsídios.

⁶⁴ CUNHA, Luiz Antônio. *A expansão do ensino superior*, 1975. Op.cit. pp.29-30.

⁶⁵ MARTINS, Carlos Benedito. *A Reforma de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*. Educ.Soc., Campinas, V.30, n.106, p.26, jan.abr/2009.

⁶⁶ ALMEIDA, Wilson Mesquita de. *Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro : um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo* [online]. São Paulo : Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. Tese de Doutorado em Sociologia.

⁶⁷ Salientamos que neste trabalho damos maior foco ao setor privado lucrativo.

Dentro desta perspectiva, o financiamento do Estado foi fundamental na configuração e consolidação do ensino superior lucrativo enquanto segmento econômico.⁶⁸ Outros autores, admitindo como dados os montantes garantidos por isenções fiscais às instituições privadas consideram residual esta relação, sendo a demanda por acesso o principal fator de crescimento do setor⁶⁹.

Também deste período alguns extraem os vetores de pressão do governo pelo distanciamento entre qualidade, entendida pela implantação de programas de pós-graduação, pela quantidade de faculdades operadas pelo setor privado⁷⁰.

Estes dados permitem inferir que o ensino superior no Brasil passa a ser majoritariamente ofertado pelo setor privado lucrativo já no fim da década de 60, de maneira fragmentada regionalmente de maneira mais enxuta, na figura das faculdades.

Após o período de expansão, a década de 80 é marcada por um processo de severa crise econômica que afetaria as IES privadas e públicas (estas com maior intensidade), com uma abrupta parada de crescimento nas matrículas⁷¹.

A estratégia de boa parte das IES privadas adotada na segunda metade da década de 80 dirá muito a respeito do cenário da oferta no século XXI. O interesse das mantenedoras passa a ser o de construir instituições de maior porte, grandes universidades privadas que agreguem escolas e faculdades⁷².

Em 1996, é promulgada Lei 9.934/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, dando início ao credenciamento de cursos de graduação com base em avaliações regulares. Além disso, estabelece os níveis de ensino e finalidade das instituições que vigoram até os dias atuais.⁷³

As disposições da LDB sobre o ensino superior associada a uma expressiva demanda reprimida pelo período de crise criará um ambiente de mercado altamente competitivo, com ricas oportunidades de expansão do setor privado.

⁶⁸ Ainda na fertilização deste terreno para o crescimento do setor privado lucrativo, também o setor privado confessional opta por caminhar em direção oposta à massificação. Cf. Martins 1987, pp.32-33.,apud., ALMEIDA, Wilson Mesquita de, 2012.p.33 Op. cit.

⁶⁹ DURHAN, Eunice. *Educação superior, pública e privada.*, op cit; SAMPAIO, Helena. *O Ensino uperio no Brasil: o setor privado*. SP:Hucitec; FAPESP, 2000.

⁷⁰ OLIVEN, 1993, p.75. apud ALMEIDA, Wilson Mesquita de. 2012.p.29. Op. cit.

⁷¹ DURHAN Eunice. Ibidem.Op cit., p.212

⁷² NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. op. cit.,p.117

⁷³ QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira et al . *Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado*. op. cit., p.358

Entre 1980 e 2005, o total de IES passou de 882 para 2.166, um crescimento de 145%. Desse total mais recente, 231 são públicas e 1.934 privadas, ou seja, de cada 10 IES credenciadas, nove são privadas. No período, o incremento das instituições públicas foi de apenas 16% (eram 200), taxa bem inferior aos 189% das privadas (havia 682). Não obstante o maior ritmo de aumento de instituições ter ocorrido no setor privado, isso não aconteceu de forma linear. Tomando por referência o ano de 1994, quando existiam 633 IES privadas, houve um decréscimo de 7% em relação ao marco inicial. De fato, o grande salto no desenvolvimento do setor privado transcorreu no período de 1997 a 2005, fase que se seguiu à promulgação da nova LDB (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996)⁷⁴⁷⁵.

Como vimos, é peculiar do caso brasileiro a tardia consolidação das universidades (a partir da congregação de instituições estaduais nos anos 30) acompanhada de um processo vigoroso de desenvolvimento do sistema privado de ensino superior. Ainda hoje, e talvez com maior intensidade que em tempos passados, a oferta do ensino superior, um serviço público, é fortemente exercida por instituições públicas e privadas. Além disso, como veremos, pressões de organismos multilaterais e do capital financeiro internacional configuram um cenário de urgente reflexão sobre o sistema atual e papel do Estado brasileiro frente às reais demandas da sociedade civil.

⁷⁴ NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. op. cit., p.117

⁷⁵ Citaremos novamente a LDB de 1996 em seções posteriores.

CAPÍTULO II

Governança

II.1 Conceito de Governança

Sob diferentes modelos organizacionais os Estados ainda têm redefinido suas relações com mercado e sociedade. Há algum consenso, limitando a afirmação sobre a literatura brasileira, de que eles não sejam excludentes e não sejam necessariamente lineares.

Destas novas organizações emerge o modelo de governança pública, caracterizando um modelo relacional entre Estado e outros atores. Em Kissler e Heidemann, de maneira objetiva, tem-se que a governança pública “*agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)*”⁷⁶. Governança seria, portanto, uma abordagem inter-relacional de atores que partilham legitimidade sobre a ação voltada ao público.

O termo “governança”, *per se*, se refere a um conceito multidisciplinar e polissêmico⁷⁷. Multidisciplinar porque transita entre os estudos das relações internacionais, da administração privada, da administração pública e ciência política, entre outros. Polissêmico pois, mesmo com direcionamento específico, acaba por denotar uma série de significados.

A aplicação da noção de governança em publicação científica parte da análise econômica, e difere-se do conceito de governabilidade. Em Reis:

A primeira aplicação do termo “governança” em publicações científicas é feita por Ronald Coase, em 1937, tratando da disposição de ativos financeiros empresariais na redução de custos de transação da firma, mas sua formalização, contudo, se dá no trabalho sobre economia Oliver E. Williamson, em 1975. A partir de então, o conceito de governance difunde-se, mas também se diferencia, no âmbito das análises económicas à problemática da coordenação. Com efeito, o significado de

⁷⁶ KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Revista de Administração Pública, V.40, n. 3, mai./jun. 2006., p.486

⁷⁷ SECCHI, L. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, mar./abr. 2009., p.359

*governança não é sinónimo de governabilidade nem tem como objeto de estudo a arquitetura institucional de um dado sistema jurídico-político. O seu significado é simultaneamente mais aberto e distintivo, na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais*⁷⁸.

A perspectiva da administração pública e ciência política, aplicada sob o termo “governança pública”, será utilizada na próxima sessão para esmiuçar sua relação com o Estado.

II.2 Governança e Estado

O debate sobre governança pública se iniciou na Europa. Em princípio, ocorreu sobre um conjunto de elementos prescritivos que, juntos, indicavam a uma sociedade dirigente que através de meios indiretos diminuiriam o poder centralista do Estado na condução de políticas públicas. Dois destes elementos merecem destaque.

O primeiro é a redefinição do próprio setor público, que durante boa parte do século XX viria a ser tema de debate. A ideia do Estado como interventor massivo na economia e sociedade passava por contestação, muito em função da própria noção de Estado dentro da comunidade internacional, seja pelo fluxo livre de capitais ou pela constituição de entidades supranacionais, como a União Europeia⁷⁹. O segundo ponto seria a redefinição da relação entre setores público e privado em que, no limite, são propostas expressões alusivas como “esvaziamento do Estado”⁸⁰, “governar sem governo”⁸¹, entre outros.

Algumas perspectivas⁸² conferem aos agentes públicos e privados, ou sociais e de mercado são, papéis de protagonismo ao processo de políticas públicas e ao objeto da administração pública.

⁷⁸ REIS, Isaura. *Governança e Regulação da Educação: Perspectivas e Conceitos*. Educação, Sociedade e Culturas, n. 39, 2013., p.101

⁷⁹ PETERS, Brainard Guy; PIERRE, Jon. *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*. Journal of Public Administration Research and Theory, University of Strathdyde, Scotland, n.8, 1998., p.223

⁸⁰ RHODES, Roderick Arthur William. *The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain*. Political Quarterly 65(2), 138–151, 1994., p.138

⁸¹ RHODES, Roderick Arthur William. *The new governance: Governing without government*. Political studies. University of Newcastle-upon-Tyne. p. 652-667, 1996., p.652

⁸² HABERMAS, Jürgen. *Três Modelos Normativos de Democracia*. Lua Nova, v.36. p.39-53, 1995., p.39

Indiretamente, quando nas organizações de Estado com perspectiva liberal constituem a sociedade na qual se insere a máquina administrativa burocrática sob controle de um governo. A política, neste sentido, é luta pela manutenção do poder administrativo e da procedência e direcionamento das leis. E, conceitualmente, este poder superestrutural é uno e exclusivo ao Estado.

Diretamente quando, partir da constatação social da limitação, ou da exclusividade da ação de interesse coletivo sob controle de poucos, abre-se margem a uma revisão dos papéis dos agentes, o que por sua vez permite a instituição de mecanismos mais diretos de participação antes não evocada em processos deliberativos⁸³.

Estas revisões, abrangentes, foram impulsionadas por um sortimento de fatores ambientalmente estabelecidos. Dentre outros, destacam-se a crescente complexidade, intensidade e disseminação das relações socioeconômicas, e a permeação de valores ideológicos, principalmente econômicos tidos como neoliberais.

As relações da “sociedade em rede” tem sido objeto expansível de estudo, em que alguns eventos independentes ocorridos em meados dos anos 60 fazem-se importantes no entendimento do atual convívio humano e suas relações com o ambiente. A revolução da tecnologia da informação, crise econômica do estatismo e do capitalismo (e suas reestruturações) e uma proliferação de manifestações sociais e culturais, de maneira amálgama, seriam os condicionantes de um novo modelo de vida social⁸⁴.

Os valores ideológicos neoliberais, por sua vez, quando observados de maneira conjunta, compõem uma normativa que descridita a capacidade do Estado na promoção de suas atividades, na regulação da sociedade e de sua própria atividade. Agracia-se a competência e autossuficiência do mercado no provimento de oferta e consumo. O neoliberalismo ganha cores na Grã-Bretanha e Estados Unidos, à época administrados por políticos de matiz neoliberal.

As reformas gerenciais de Estado que lá se iniciaram seriam, portanto, amplamente e por muitos autores, classificadas como neoliberais. De maneira que as reformas com vistas a uma administração pública gerencial que viriam a ser implementadas no Brasil durante os anos noventa seriam consequentemente classificadas como neoliberais⁸⁵.

⁸³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Vol. 1. MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997., p.67

⁸⁴ CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2ª ed, 1999, p.21

⁸⁵ Dentre os diversos autores que fazem referência ao paradigma neoliberal atribuído às reformas do estado brasileiro dos anos 90, citaremos três: PAES DE PAULA, A. P. *Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. Revista de Administração de Empresas, jan./mar., 2005, p.38; e PACHECO, Regina Silvia Viotto

Estas duas variáveis, aliadas, circunscreveram a influência obtida pelas reformas administrativas gerenciais, abrindo assim caminho para a proliferação de estudos sobre governança pública. No limite, governança pública é considerada consequência direta dos êxitos do gerencialismo.

Sob o signo da New Public Management (NPM), ocorre a partir de meados dos anos oitenta a disseminação do pragmatismo das administrações públicas de diversos países, numa maior aproximação com as políticas públicas⁸⁶.

Tanto nos Estados Sociais dos países centrais, concomitantes aos Estados desenvolvimentistas dos países em desenvolvimento (ou periféricos), surge o questionamento sobre uma melhor forma de organização do serviço público, que dentre outros fatores, era impulsionado por uma severa crise fiscal. Correntes depreendidas da NPM foram aplicadas, como a Administração Pública Gerencial no Brasil e o Governo Empreendedor nos Estados Unidos⁸⁷.

Utilizar a perspectiva da governança para interpretar as políticas públicas prestadas por intermédio de outros atores não significa suprimir o papel do Estado, mas posicioná-lo num novo contexto. Nas palavras de Karin Amos:

Situar o Estado em uma rede de relações de governança não implica considerar o Estado nada mais do que uma categoria secundária — muito pelo contrário; o Estado assume uma posição estratégica nas relações sociais. O Estado é, ainda, instrumento de ação estratégica por estar envolvido na criação de um território limítrofe no qual distinções fundamentais entram em ação: nativo e estrangeiro, privado e público, onde as decisões são tomadas a respeito de quem é protegido pelo Estado e quem não é, as condições de acesso aos recursos públicos etc. O Estado também é um campo que privilegia alguns atores e ignora outros, proporcionando a alguns infraestruturas organizacionais e negando-as a outros⁸⁸.

Monteiro ; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Gonçalves . *Reforma do Estado para o desenvolvimento*. Inae Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro - RJ, v. 1, n.129, p. 1-22, 2005., p.10

⁸⁶ DENHARDT, Robert. *Theories of Public Organization*. USA: Thomson Wadsworth Press, 2009. Disponível em língua portuguesa (obra traduzida). DENHARDT, R. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012., p.142

⁸⁷ DENHARDT, Robert. *Theories of Public Organization*. op. cit., p.150

⁸⁸ AMOS, Karin. *Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada*. Educação e Pesquisa, São Paulo, vol.36, n. especial, p. 23-38, abr., 2010., p.29

A fim de apreender os modelos emergentes de relação entre sociedade e Estado, e feitas as considerações sobre sua evolução, utilizaremos como recorte de análise a política educacional brasileira, e mais especificamente, a política de ensino superior, tradicionalmente imbricada por uma relação dúbia entre o público e o privado.

Na seção a seguir, utilizaremos a perspectiva da governança aplicada à educação. Esta perspectiva permite uma percepção menos afeita das relações estatais ao colocar em voga forças e interesses externos, como os do mercado e das organizações internacionais.

II.3 Governança e Educação

Tomamos nesta seção a definição de governança da educação, ou governança educacional, proposta por Roger Dale⁸⁹, que remete às “*combinações e a coordenação de atividades, atores/agentes, e escalas através das quais a ‘educação’ é construída e ministrada nas sociedades nacionais*”⁹⁰,

Dentro deste recorte contextual, ainda segundo o autor:

*[...] é possível identificar quatro categorias de atividades que, coletivamente, compõem a governança educacional (que, por razões de exposição, são consideradas como mutuamente excludentes e coletivamente exaustivas): financiamento; fornecimento ou oferta; propriedade; regulação. Essas atividades podem, em princípio (assim como são na prática), ser desempenhadas independentemente umas das outras por uma série de agentes outros que não o Estado (embora este continue sendo um possível agente da governança educacional num amplo conjunto de escalas, do local ao global)*⁹¹.

⁸⁹ Roger Dale é sociólogo britânico com relevante produção sobre o tema Estado, educação e políticas públicas educacionais, ou sociologia das políticas educacionais. Para uma resenha brasileira sobre o autor e sua obra, cf. Alferes e Mainardes (2014)

⁹⁰ DALE, Roger. *A sociologia da educação e o Estado após a globalização*. op. cit., p.1111

⁹¹ Idem, ibidem, p.1111

A relevância da aplicação do conceito de governança se dá na emergência de novos meios, instrumentos, modos de dirigir e de ofertar serviços educacionais, bem como no surgimento de novos atores na política educacional⁹².

Para se analisar a reestruturação da política educacional de uma nação, se faz necessária a revisão dos vetores de pressão do fenômeno da globalização, evidentes em sociedades industrializadas ou em desenvolvimento⁹³.

Inegável é a influência de organismos multilaterais sobre as políticas educacionais de governos do mundo todo. Por meio de suas tratativas, a orientação geral é a da vinculação do desenvolvimento educacional ao desenvolvimento econômico, instrumentalizada por meio de parcerias e privatizações. Nesse sentido, cabe aqui destacar o papel do Banco Mundial.

A afinidade das relações e ações praticadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) representa a potencialização de forças internacionais que, essencialmente asseguradoras do efetivo pagamento das dívidas externas, operam sob a lógica da concessão de empréstimos como contraparte à adoção de práticas por elas preconizadas⁹⁴.

Cabe destacar suas prescrições ao ensino superior, realizadas em 1995: 1) Privatização da oferta deste nível de ensino, especialmente em países que não foram capazes de universalizar a oferta pública (como o Brasil), 2) estímulo a formação de parcerias e novos arranjos jurídico-institucionais para a captação de recursos frente a iniciativa privada, 3) aplicação de recursos nas instituições privadas de ensino; 4) eliminação de gastos com políticas compensatórias, como auxílio-alimentação e auxílio-moradia; 5) diversificação do ensino superior por meio do apoio ao desenvolvimento de instituições não universitárias, entre outras.⁹⁵

⁹² AMOS, Karin. *Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada*. op cit., p.25

⁹³ PETERS, Brainard Guy.; PIERRE, Jon. (Eds.). *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications, 2006., p.232

⁹⁴ DOURADO, Luiz Fernandes. *Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil anos 90*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, 2002., p.239

⁹⁵ Análise realizada sobre o documento “La Enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington”, D.C.: Banco Mundial, 1995., realizada por DOURADO, Luiz Fernandes. *Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil anos 90*. op. cit., p.240

As novas formas de governança na política educacional têm ainda promovido os seguintes debates: público versus privado, centralização versus descentralização, autonomia versus accountability⁹⁶.

Como veremos, os atores privados operam negócios de quantias vultuosas. Durante a década de 90, o segmento encara um período mais maduro, de “capitalismo concorrencial” e não mais patrimonial, segundo Cunha (2003)⁹⁷. Almeida (2012)⁹⁸ identifica alguns dos atores-chave: os empreendedores (grandes redes, como UNIP, UNIBAN e ANHANGUERA, inicialmente fundadas por iniciativa individual), “tubarões e lobos” (universidades já consolidadas, adquiridas e controladas por grandes fundos de investimento)

Os padrões de governança que se constroem a partir da análise do cenário do ensino superior apontam a presença de novos atores providos de ampla capacidade de intervenção na formulação e implementação das políticas públicas.

Este panorama exige a reformulação do papel do Estado brasileiro, de onde se pode extrair três características. A primeira é a sua função reguladora, orientada ao desenvolvimento equilibrado do setor, e que, desde o final do século XX, tem sido flexível na institucionalização das políticas. A segunda, voltada à oferta, que, como veremos, tem sido progressivamente exercida pelo setor privado, consolidando-se no setor educacional. A terceira diz respeito ao financiamento, e se expressa nas políticas de financiamento às instituições privadas⁹⁹. Na próxima seção buscaremos um panorama hodierno destas correlações.

II.4 Governança e Educação no Brasil Contemporâneo

No Brasil, a Administração Pública Gerencial ganha musculatura após o diagnóstico de crise do Estado pelas economias sociais-liberais e pela afinidade das normativas políticas nacionais com os pressupostos do Consenso de Washington¹⁰⁰. À época chefiando o Ministério da

⁹⁶ PETERS, Brainard Guy.; PIERRE, Jon. (Eds.). *Handbook of public policy*. op cit., p.235

⁹⁷ CUNHA, Luiz Antônio. *O Ensino Superior no Octênio FHC*. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 58, 2003.

⁹⁸ ALMEIDA, Wilson Mesquita de. Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro : um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo.p.61.Op.cit.

⁹⁹ SANTOS, Aline; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; JESUS, Wellington. *Política Pública e Governança Educacional: O que pensam os gestores do estado e a sociedade civil organizada?*. Revista Exitus, v.4, n.2, 2014., p.94

¹⁰⁰ PAES DE PAULA, Ana Paula *Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. Revista de Administração de Empresas, jan./mar., 2005, p.38

Administração e Reforma do Estado (MARE), Luís Carlos Bresser Pereira demonstra sintonia às práticas observadas no contexto internacional, como as adotadas no Reino Unido.

Uma de suas principais características foi a proposta de superação da administração burocrática, rígida e hierárquica, em voga no Brasil desde os primeiros esforços de profissionalização da administração pública. Os instrumentos indicados para esta superação reuniam, sobretudo, a adoção de práticas gerenciais e da administração por objetivos, além da ênfase na profissionalização dos servidores. Também são palavras chave deste movimento a qualidade no atendimento no cidadão-cliente, accountability e transparência¹⁰¹.

Um dos marcos deste contexto é a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. O modelo orientado pelo desempenho, que superaria o modelo burocrático, estava inserido no conjunto de reformas que tinha como objetivos alterar o papel do Estado, reduzir custos e promover um novo desenho institucional¹⁰².

Da análise dos documentos do Ministério da Administração e Reforma do Estado se depreende a tentativa de reestruturação das atividades estatais em quatro núcleos: as atividades estratégicas, as exclusivas estatais, as não-exclusivas e a produção de bens e serviços pelo mercado.

Ainda no contexto de reforma impulsionada por crise fiscal, a busca por retornos financeiros mais imediatos e por uma flexibilização das estruturas organizativas de ensino configuram os novos desenhos institucionais da educação superior no Brasil.

Há, durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, grande expansão das vagas em instituições privadas de ensino, não sendo acompanhadas por avanço similar nas instituições federais de ensino superior (IFES)¹⁰³.

De maneira geral, o contexto educacional brasileiro que se desenha a partir dos anos 90 é balizado por mudanças de caráter jurídico-político, cabendo destacar as duas principais: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE). Como vimos, as políticas públicas desenvolvidas neste período são profundamente afetadas pelos novos padrões de intervenção estatal propostos na reforma do aparelho do Estado. Em específico, as políticas

¹⁰¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia, estado social e reforma gerencial*. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010., p.114

¹⁰² REZENDE, Flávio. *Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira*. Sociologias. Porto Alegre, ano 11, n. 21, jan. / jun. 2009., p.346

¹⁰³ PIRES, Valdemir. *Ensino Superior e Neoliberalismo no Brasil: Um difícil Combate*. Campinas: Educ. Soc., 2004., p.264

educacionais passarão por um processo de assimilação em relação as práticas previstas em organismos multilaterais.

A LDB (Lei nº 9.394/96) é, como se supõe, basilar à condução da oferta de serviço educacional. Referido diploma incorpora uma série de dispositivos legais relacionados ao nicho do ensino superior. Sua formulação tem sido alvo de críticas, especialmente no que tange a melhoria da qualidade do ensino e sua universalização.

Além disso, tem sido interpretada como manifestação da opção deliberada de expansão do ensino superior por vias privadas. Como exemplo, o Art. 20, que classifica as instituições privadas em comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares de sentido estrito, ajudando grandes empresas de ensino superior autodeclararem-se filantrópicas, gozando de subsídio público¹⁰⁴.

Sem dúvida, faz-se necessária elucidação da não tão reconhecida fronteira entre as instituições que ofertam ensino superior, tendo em vista que as bases regulatórias estabelecidas pelo governo muitas vezes subtraem algumas características importantes. São classificadas sob dois critérios gerais: organização acadêmica e categoria administrativa. Com precisão as distingue Edson Nunes:

O primeiro critério [a organização acadêmica], que se refere à estruturação das instituições, distingue os seguintes tipos: universidades, centros universitários, centros federais de educação tecnológica, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores. Tais tipos podem ser agrupados em dois grupos: as instituições universitárias, que congregam universidades e centros; e as instituições não-universitárias, englobando os demais. A categoria administrativa, embora seja um critério atribuído às IES (mantidas), de fato manifesta a situação das mantenedoras. Há dois grupos básicos, cada qual com subdivisões: instituições públicas e privadas. As públicas são classificadas em instituições federais, estaduais ou municipais, dependendo da instância de governo à qual estejam vinculadas. As privadas dividem-se em comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares, sendo que as três primeiras referem-se a IES mantidas por instituições sem fins lucrativos. Já as particulares incluem tanto as IES vinculadas a mantenedoras com fins lucrativos, que seriam

¹⁰⁴ NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). *O Empresariado da Educação: Novos Contornos do Ensino Superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002., p.342

*particulares em sentido estrito, quanto as mantidas por entidades sem fins lucrativos, mas que não se enquadrem no tipo filantrópico.*¹⁰⁵

Cabe aqui um ponto que entendemos como crucial: se as IES privadas, por conta dos valores impregnados em suas estruturas organizacionais não deveriam, em essência, ser encaradas de maneira idêntica às universidades públicas, certamente deveriam ser vistas como eixos complementares do ponto de vista estratégico.

Há ainda que se destacar aspectos das instituições mantenedoras e das instituições mantidas. As instituições mantenedoras são pessoas jurídicas que respondem aos litígios econômico-financeiros e administrativos, bem como questões relacionadas aos corpos docente, discente e técnico. É sua finalidade lucrativa ou não lucrativa que determinará a finalidade da instituição mantida, que é a responsável pela oferta do ensino. Cabe a ela a responder sobre questões estritamente educacionais aos órgãos públicos competentes.¹⁰⁶

Do modelo de governança do ensino superior brasileiro, chama atenção o fato de que mais de 70% das matrículas sejam realizadas no setor privado, especialmente pela população de baixa renda.

A situação torna-se preocupante ao se constatar que a representação do interesse privado no congresso na verdade é estruturada por uma frente parlamentar de cerca de 214 deputados¹⁰⁷, com um forte lobby em favor das mantenedoras. E, em relação à presença de organismos internacionais, a participação do Banco Mundial ultrapassa a influência sobre a formulação de políticas públicas. Desde 2013, o seu órgão de investimentos tem investido diretamente na compra de ações de grupos de educação brasileiros¹⁰⁸.

Desde meados de 2007 tem-se intensificado o processo de fusões e aquisições entre as empresas de ensino superior, configurando tendência a um cenário de oligopolização de companhias com capital aberto na bolsa de valores, receptoras de grandes volumes de capital estrangeiro. O processo tem se estendido a todas as regiões do território brasileiro, em especial as

¹⁰⁵ NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. op. cit., p.107

¹⁰⁶ Idem, ibidem, p.109

¹⁰⁷ SANTOS, Aline; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; JESUS, Wellington. *Política Pública e Governança Educacional: O que pensam os gestores do estado e a sociedade civil organizada?*. Revista Exitus, v.4, n.2, 2014., p.100

¹⁰⁸ Idem, ibidem, p.100

¹⁰⁸ Idem, ibidem, p.100

mais remotas, nas quais se localizam diversas faculdades de pequeno porte. Estas não são capazes de sustentar sua competitividade frente aos grandes grupos, que por operarem em escala (adquirindo grandes quantidades de material didático e reduzindo seus custos operacionais, por exemplo) sustentam um avanço predatório¹⁰⁹.

Interessante perceber como este processo de expansão não se inicia como um movimento maciço de exploração de capital. Como nota Edson Nunes:

*Pode-se argumentar que o crescimento do setor privado ocorreu, inicialmente, como complemento ao desenvolvimento do setor público. Por isso apresentava algumas características específicas: concentrava-se na criação de instituições não-universitárias, cuja estrutura de custos era menor; as IES privadas instalavam-se em regiões onde não havia instituições públicas ou onde sua atuação era insuficiente; eram abertos cursos e vagas para atender a demandas não-cobertas, como a de alunos que não conseguiam passar pelo competitivo processo seletivo das universidades públicas ou que só podiam estudar após o trabalho (turno da noite)*¹¹⁰

É evidente que os cenários educacionais são construídos a partir de uma conjunção de forças não apenas externas ao Estado, pois envolvem também circunstâncias políticas e sociais peculiares, como capacidades financeiras e de gestão¹¹¹.

A crise do Estado brasileiro dos anos 80 é a brecha em que se instala a dificuldade de financiamento do amplo e complexo sistema público de ensino superior, e é com a LDB de 1996 que se tem o marco para a expansão desenfreada das (IES) privadas.

As IES privadas saltaram de um número de 662 no ano de 1992 para 1.442 no ano de 2002. No mesmo período, o número de universidades públicas caiu de 227 para 195 unidades, sobretudo instituições estaduais e municipais. Em outra perspectiva: o número de instituições públicas representa 25,4% do total de IES em 1992 e passa a representar 11,9% em 2002, enquanto o número de instituições privadas passa 74,6% a 88,1% do total no mesmo período. O período de maior

¹⁰⁹ CHAVES, Vera Lúcia Jacob. *Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios*. Educação e Sociedade. vol.31, no.111. Campinas, abr./jun. 2010., p.491

¹¹⁰ NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. op. cit., p.122

¹¹¹ PETERS, Brainard Guy.; PIERRE, Jon. (Eds.). *Handbook of public policy*. Op.cit., p.232

intensidade no processo de criação de IES privadas se deu justamente no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), quando 687 novas instituições foram estabelecidas¹¹².

Observando o ensino superior privado com as lentes do mercado, tem-se em 2002 um negócio que movimenta 12 bilhões de dólares¹¹³.

A aprovação da LDB de 1996 no governo FHC mantém a configuração de instituições privadas e públicas, garantindo a gratuidade de alcance limitado do ensino superior. Ainda, a política educacional do período é marcada por uma deliberada redução no investimento federal nas universidades públicas. Diversas são as consequências negativas: desfalques no quadro de docentes, compressão de salários, perda de pessoal de apoio técnico, e outros.¹¹⁴

Mesmo que o aumento de matrículas do setor privado tenha aumentado durante os governos FHC, especialmente ao final dos anos 90, o cenário que se constrói é o de contradição prática ao receituário do Banco Mundial. Tida como a melhor maneira de expandir o acesso ao ensino superior, a oferta de vagas de instituições privadas excede a demanda do público, agravada pelas condições socioeconômicas da época¹¹⁵.

Portanto, da análise do modelo de Estado liberal brasileiro do final do século XX resta claro que o acesso substantivo da população aos serviços de bem público não caberia nos preceitos ortodoxos das correntes hegemônicas¹¹⁶. Ou, em outras palavras, a democratização do ensino superior dentro da nova democracia brasileira exigiria maior intervenção do Estado.

¹¹²OGANAUSKAS, F. *Relações entre o Público e o Privado no Ensino Superior Brasileiro: Programa Universidade para Todos: Prouni*. São Paulo, 2011.

¹¹³PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo. *Educação superior: democratizando o acesso*. MEC/INEP, 2004. Disponível em: Acesso em 05 jun. 2015.; p.13

¹¹⁴CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado*. Reforma universitária: dimensões e perspectivas. Campinas: Alínea, p. 125-139, 2006., p.128

¹¹⁵CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da desserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004., p.684

¹¹⁶Frente à configuração do ensino superior brasileiro, que imbrica estado e mercado, CUNHA (2004, p.810-814) propõe três vertentes de ação. A primeira, de total liberalização, aproxima o ensino superior de sua mercantilização efetiva, conferindo ao mercado o papel de regulador e controlador de toda a oferta. A segunda, de total inclusão, ou estatização, do sistema de universidades privadas (no momento atual, bastante improvável, principalmente em função dos custos, como reconhece o próprio autor). A terceira, híbrida, colocaria sob responsabilidade do estado o reforço da supervisão de todas diretrizes acadêmicas, norteadas, dos mais altos níveis burocráticos, à elevação da qualidade do ensino e pesquisa. Ao mercado restaria a normatização do exercício profissional em geral, com exceção da engenharia, direito, medicina e magistério, que deveriam contar com certificações estatais específicas, por meio de organismos profissionais. CUNHA, Luiz Antônio. *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado*. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 88, p. 795-817, 2004.,p.810-814

Em maio de 2004 o ecossistema da educação superior brasileira contava com mais de meio milhão de vagas ociosas IES privadas, ao passo que o ensino superior público não daria conta de comportar todos os egressos do ensino médio¹¹⁷.

O governo federal lançou naquele ano o Programa Universidade para Todos (PROUNI), com vistas à viabilização do acesso ao ensino superior a brasileiros de baixa renda (com renda familiar per capita de até três salários mínimos), alunos egressos da rede pública de ensino médio ou de bolsistas integrais das escolas particulares. O programa oferta, por intermédio de parcerias com IES particulares, bolsas que cobrem integral ou parcialmente os custos das mensalidades.

Em contrapartida, oferece às instituições abatimentos tributários no imposto de renda das pessoas jurídicas, na contribuição social sobre o lucro líquido, na contribuição social para financiamento da seguridade social e na contribuição para o programa de integração. Possui também um sistema de cotas para afrodescendentes, deficientes e indígenas, proporcional a cada Estado.

O PROUNI¹¹⁸, é uma iniciativa do governo federal que visa a diminuição das desigualdades sociais com a inclusão de brasileiros no ensino superior, reduzindo a defasagem de oferta nas universidades públicas. Desde sua criação até o segundo semestre de 2013, ofereceu mais de 1,2 milhão de bolsas, sendo 69% integrais, em 1.116 IES privadas.

É uma tentativa de orientar uma política pública com custos difusos à sociedade (via isenção tributária) e benefícios focalizados em um grupo vulnerável, tal como proposto pela tipologia da política distributiva de Lowi¹¹⁹. Utilizaremos este programa como objeto de análise do papel do Estado brasileiro e sua política de ensino superior no cenário do século XXI.

¹¹⁷ VENTURI, J. *Dez anos de ProUni: um relevante programa social*. Gazeta do Povo, Paraná, jun. 2014.

¹¹⁸ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SINAES. Disponível em: > <http://sinaes.inep.gov.br:8080/sinaes/>. Acesso em: 25 de novembro 2014.

¹¹⁹ LOWI, Theodor. “*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*”, *World Politics*, 16: 677-715. 1964

CAPÍTULO III

PROUNI

III.1 Estudo de Caso – PROUNI

Segundo portal institucional eletrônico do Programa, vinculado ao portal eletrônico do MEC, até o final do segundo semestre de 2014 foram ofertadas 1,4 milhão de bolsas de estudo para ensino superior, sendo 70% delas integrais. Do período entre os anos de 2005 e final de 2014, 57% destas bolsas foram destinadas ao setor com fins lucrativos, sendo o restante dividido entre entidades sem fins lucrativos e beneficentes.

O PROUNI se sustenta na Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que institui sob gestão do MEC a concessão de bolsas integrais e parciais (50% ou 25%) de educação superior, para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas com e sem fins lucrativos. As bolsas integrais devem ser ofertadas a brasileiros sem diploma de ensino superior com renda familiar per capita de até 1 salário mínimo e meio, enquanto as bolsas parciais estendem este limite a até 3 salários mínimos per capita¹²⁰.

Ainda previsto em lei, as bolsas devem ser destinadas a estudantes que tenham concluído integralmente o ensino médio em escola pública (ou que tenha sido bolsista integral em escola privada), a estudantes com deficiência e a professores da rede pública em formação para educação básica, independente da renda familiar. A manutenção da bolsa é vinculada ao desempenho acadêmico, com base em requisitos estabelecidos pelo MEC.

Outro aspecto relativo à concessão de bolsas, e que opera como mecanismo de pré-seleção de perfil socioeconômico, é que os resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio, sob tutela do MEC, devem ser utilizados como critério de seleção entre pleiteantes à bolsa, cabendo à instituição privada aprovação final. As instituições privadas, com e sem fins lucrativos, decidem por aderir ou não ao Programa, “cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior”¹²¹, ao passo que o tem de vigência tem prazo de dez anos.

¹²⁰ Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

¹²¹ Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (Lei do PROUNI). Op. Cit.

Cabe ainda ao MEC desvincular do PROUNI os cursos que obtiverem desempenho insuficiente por duas vezes consecutivas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), redistribuindo o número de bolsas em cursos da mesma instituição em novos processos seletivos.

Uma possível dificuldade na análise da política pública é a identificação das instituições e etapas de implementação em que se relacionam, exigindo algum esforço de mapeamento e sistematização. Faz-se muito útil, nestas situações, a observância da lei que garante o fundamento constitucional da política pública, atentando-se à organização de seus elementos institucionais.

Neste intuito, a seguir utilizaremos como ferramenta o quadro de referências de análise de uma política pública como proposto pela Prof. Maria Paula Dallari, adotando uma perspectiva jurídico-institucional.

A abordagem de análise jurídico-institucional baseada no quadro de referências é construída a partir de revisões do método analítico chamado behaviorista de interpretação das políticas públicas no contexto pós-Guerra. Este modelo explicava as decisões tomadas com base no comportamento dos indivíduos, mas se limitava a isolá-los das regras e procedimentos a que eram condicionados¹²².

1) Nome oficial do programa de ação

Programa Universidade para Todos (PROUNI).

2) Gestão governamental

O programa foi criado durante a primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006).

3) Base normativa

¹²² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. 2014.

O PROUNI se sustenta na Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que institui sob gestão do MEC a concessão de bolsas integrais e parciais (50% ou 25%) de educação superior. Assim é disposto no Art. 1º:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

O regime de concessão de bolsas do PROUNI é orientado aos concluintes do ensino médio, deficientes e professores da rede básica de ensino. As bolsas integrais devem ser ofertadas a brasileiros sem diploma de ensino superior com renda familiar per capita de até 1 salário mínimo e meio, enquanto as bolsas parciais estendem este limite a até 3 salários mínimos per capita, vinculando critérios socioeconômicos nos quatro parágrafos do Art. 1º

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 3º Para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999.

§ 4º Para os efeitos desta Lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas, considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades.

Interessante observar que o PROUNI foi instituído preliminarmente via medida provisória (MP nº213 de 10 de setembro de 2004), refletindo protagonismo do poder executivo, e incitando a refletir sobre o papel do poder legislativo no tocante à aprovação de leis da área de educação.

Além disso, é mister afirmar que as IES sem fins lucrativos foram amparadas em um sistema de isenção fiscal sem contrapartidas, ou seja, sem a exigência de concessão de bolsas ou outra ação de interesse público, numa situação garantida pela Constituição de 88 até a aprovação da MP nº213 em 2014. Esta é uma das razões que motiva inúmeras as opiniões vindas do meio governamental de que o PROUNI constitua uma inovação institucional à medida em que, no curto prazo, pudesse avançar na regulação de um setor à medida em que contribuía à amenização de um crônico privilégio nacional, o acesso ao ensino superior¹²³. Outro elemento de destaque é o Art. 10, que disciplina a caracterização de filantropia às atividades de uma IES privada:

Art. 10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais.

Ainda assim, a instituição da Lei 11.096, substituindo¹²⁴ a MP nº213, passa a permitir a concessão de bolsas de 25%, e não apenas integrais ou de 50% como antes, beneficiando as IES privadas.

Concluindo esta etapa de análise, cabe notar que a Lei 11.096 faz alterações na Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004 (lei que institui o Bolsa Atleta)¹²⁵, no tocante aos critérios de seleção para recebimento de auxílio financeiro para atletas de alto rendimento.

4) Desenho jurídico-institucional

¹²³ HADDAD, Fernando. *O impacto do Prouni sobre a qualidade da educação de nível médio e superior se fará notar no curto prazo*. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 31 ago. 2006.

¹²⁴ CARVALHO (2006) avalia que, desde seu projeto de lei, as alterações no texto inicial ocasionaram a redução nas contrapartidas que as IES privadas deveriam efetuar (porcentagem original de bolsas), e na flexibilização de sanções e requisitos. Para ilustrar: a redução de contrapartidas de 10% para 7%, encolhendo o número previsto de vagas de 110 mil para 88,4 mil no ano de 2005, foi fruto de intensa representação dos interesses das mantenedoras das IES privadas no Congresso Nacional (Guerra e Fernandes, 2009).

¹²⁵ Mais especificamente os incisos I, II e VII do caput de seu artigo 3º.

A gestão do PROUNI é de responsabilidade do Ministério da Educação, que também se encarrega da expedição das normas que definem os requisitos de desempenho para manutenção da bolsa.¹²⁶

O artigo 3º estabelece o mecanismo de processo seletivo partilhado entre o MEC, via PROUNI e outros requisitos, enquanto a IES privada é responsável pela seleção final seguindo seus próprios critérios

Art. 3o O estudante a ser beneficiado pelo Prouni será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, à qual competirá, também, aferir as informações prestadas pelo candidato.

O MEC é ainda encarregado, desde 2007¹²⁷, por meio do SINAES, de averiguar a qualidade dos cursos oferecidos pela instituição, sob pena de descredenciamento do Programa.

5) Agentes governamentais

Identificar, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão efeitos da conduta dos primeiros. Essa identificação é a base para a compreensão tanto da estratégia de implantação do programa (item 10), como de seu funcionamento, seja o idealizado, seja o efetivo, e seus aspectos críticos (itens 11 e 12).¹²⁸

O agente governamental encarregado da administração do PROUNI é o MEC, a quem é conferido papel de indutor-mediador do acesso ao ensino superior em IES privadas conveniadas por meio de renúncia fiscal. Tanto as bolsas de estudo parciais quanto as integrais são conferidas aos alunos que atendam aos requisitos sócio - econômicos, mas que também apresentem bom resultado no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), também

¹²⁶ Art. 2 Parágrafo único da lei do PROUNI

¹²⁷ 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

¹²⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. 2014. Op.cit.

operado pelo MEC. A norma define ainda que fica a cargo do MEC a função fiscalizar as IES com vistas a atingir a regularidade da concessão de bolsas:

§ 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.

Cabe ainda ao MEC a comunicação a verificação e informação aos outros órgãos interessados sobre a situação da IES descredenciada. O parágrafo acima altera o texto original, por força da Lei nº 11.509 de 20 de julho de 2007, que especificamente prevê o aumento do número de avaliações de cursos consideradas insuficientes¹²⁹ (de duas para três), antes do descredenciamento da instituição do PROUNI. No poder legislativo esse aumento ocorreu ao custo do prolongamento do prazo para descredenciamento¹³⁰

Outros atores governamentais que operam paralelamente são a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, que disciplina a isenção de impostos garantidos às instituições participantes do PROUNI, e o Ministério da Previdência Social, que com o MEC e o Ministério da Fazenda compõe grupo interministerial responsável por fornecer subsídios necessários estimativas e compensações de renúncias fiscais de que gozam as IES conveniadas.

Parágrafo único. A evolução da arrecadação e da renúncia fiscal das instituições privadas de ensino superior será acompanhada por grupo interministerial, composto por 1 (um) representante do Ministério da Educação, 1 (um) do Ministério da Fazenda e 1 (um) do Ministério da Previdência Social, que fornecerá os subsídios necessários à execução do disposto no caput deste artigo.

Se por um lado a função da IES é limitada à execução da atividade de docência, o caráter centralizador do MEC durante a implementação se expande, já que a aferição destas informações é feita periodicamente em parceria com o Ministério da Fazenda.

¹²⁹ De acordo com os critérios do SINAES.

¹³⁰ HADDAD, Fernando. *O impacto do Prouni sobre a qualidade da educação de nível médio e superior se fará notar no curto prazo*. Op.Cit.

Todo o procedimento se dá via sistemas de informação, sendo o principal deles o SISPROUNI.

Segundo a Revista do Prouni¹³¹, o programa é, ainda, o primeiro do Brasil a se valer do instrumento de Certificação Digital com abrangência nacional. A certificação digital confere um dispositivo de idoneidade à IES participante, e ao mesmo tempo permite que o bolsista realize o trâmite burocrático da inscrição por via eletrônica, com validade jurídica.

O sistema ainda cruza os dados acadêmicos do aluno registrados Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia vinculada ao MEC, tornando mais simples o processo de identificação da nota obtida no último ENEM.

6) Agentes não governamentais

É clara a identificação dos “agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos”.¹³²

As Instituições de Ensino Superior privadas, filantrópicas ou não, são as principais operadoras do programa. A expansão deste sistema e a concentração do capital são fatores substantivos na representatividade obtida no poder legislativo e numa consequente pressão pelo modelamento de dispositivos legais que lhes são convenientes.

A Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade Para Todos (CONAP) foi instituída em 2006, delimitando um período de dois anos desde a implantação do programa. A comissão é vinculada à Secretaria de Educação Superior (SESU) do Ministério da Educação. As deliberações são de caráter consultivo, e tomadas por maioria. Segundo o Ministério da Educação (2008), atribuições são (I) exercer o acompanhamento e o controle social dos procedimentos operacionais de concessão de bolsas do PROUNI, visando ao seu aperfeiçoamento e à sua consolidação; (II) interagir com a sociedade civil, recebendo queixas, denúncias, críticas e sugestões para apresentação à SESU; (III) propor diretrizes para organização de comissões de acompanhamento local; (IV)

¹³¹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; Revista do ProUni. Ed.1. Brasília: 2008.p.17

¹³² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. 2014. Op.cit.

elaborar seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; e (V) realizar reuniões ordinárias e extraordinárias.

À data de sua instituição, compunham a CONAP dois representantes do corpo discente das instituições privadas de ensino superior (sendo pelo menos um deles bolsista do PROUNI), dois representantes dos dirigentes das instituições privadas de ensino superior, dois representantes da sociedade civil e dois representantes do Ministério da Educação.

Em 2012, passam também a compor a comissão um representante dos estudantes do ensino médio público e dois representantes do corpo docente das instituições privadas de ensino superior. Em 2013, delibera-se ainda a participação de um representante das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

A expressão democrática da CONAP do Programa Universidade para Todos é, contudo, questionada por análises da implementação do programa. Alguns autores¹³³ apontam que a o fato maioria dos participantes da CONAP representarem IES privadas associado à ausência de representantes das universidades públicas favoreceria o lobby das primeiras junto às instâncias nacionais do Programa, e também dificultaria o controle da qualidade dos cursos oferecidos.

Outra crítica ao modelo da CONAP é feita na análise de Almeida (2007)¹³⁴, ao considerar que o PROUNI, em função de seu alcance e visibilidade, deveria contar com mecanismos mais eficientes de controle social. Afirma ainda que a CONAP não oferece canais adequados de publicização de seu trabalho, dificultando a comunicação com a sociedade, e aparentando não ser mais que uma atitude simbólica. Esta crítica parece pertinente, especialmente ao investigar a baixa quantidade das informações do programa referentes aos trabalhos da CONAP. Não parece incorreto afirmar que este framework interativo de atores, inclusive representantes da sociedade civil, não apresente os elementos suficientes para afirmar que se trata, de fato, de um arranjo orientado à resolução de problemas sociais e criação de oportunidades de benefício coletivo.

¹³³ CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa *Análise PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?* Educar em Revista, Curitiba, n.28, p.125-140, jul./dez.2006.

¹³⁴ ALMEIDA, Alcivam. A Relação entre o Público e o Privado na Educação Superior no Brasil e o Programa Universidade para Todos (PROUNI): Acertos, ambiguidades e contradições. Recife, 2007.

Um ano após sua criação, o MEC delibera a instituição das Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social (COLAPs), órgão consultivo que tem o objetivo de aprimorar a articulação entre a CONAP e a comunidade acadêmica. Cada instituição de ensino superior (IES) participante do ProUni é responsável por organizar sua COLAP. Suas competências:

- I - exercer o acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação do ProUni nas Instituições de Ensino Superior (IES) participantes do Programa;
- II - interagir com a comunidade acadêmica e com as organizações da sociedade civil, recebendo reclamações, denúncias, críticas e sugestões para apresentação, se for o caso, à Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni – CONAP;
- III - emitir, a cada processo seletivo, relatório de acompanhamento do ProUni; e
- IV - fornecer informações sobre o ProUni à CONAP.

Desde sua instauração, cada COLAP é composta por um representante do corpo discente das instituições privadas de ensino superior (que deve ser bolsista ProUni), um representante do corpo docente desta instituição, um representante da direção da instituição e um representante da sociedade civil.

7) Mecanismos jurídicos de articulação

O principal mecanismo de articulação de agentes não governamentais (as IES) é a renúncia fiscal de tributos. O Art.8º da Lei 11.096 é o que determina as contrapartidas de que se beneficiam as instituições privadas vinculadas ao PROUNI:

Art. 8º A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: (Vide Lei nº 11.128, de 2005)

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

Além disso, as instituições privadas que aderem ao PROUNI têm preferência na distribuição de recursos do FIES¹³⁵.

8) Escala e público-alvo

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;

II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei;

III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei.

O processo de seleção tem como parâmetro nota mínima de 450 pontos no ENEM e nota acima de zero na redação. Os bolsistas que recebem bolsas parciais de 50% podem financiar o restante por linha específica de financiamento do FIES, dependendo da adesão da IES. O benefício exige renda familiar bruta mensal per capita não exceda o valor de até 1 salário-mínimo e meio para bolsa integral e até 3 salários-mínimos para bolsa parcial. Além disso o beneficiário deve atentar aos seguintes requisitos:

a) Ser brasileiro;

b) Não possuir diploma de curso superior;

c.1) Ser estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; ou

c.2) Ser estudante portador de deficiência, nos termos da lei; ou

c.3) Ser professor da rede pública de ensino, em efetivo exercício em sala de aula da educação básica; o critério renda não se aplicará aos professores que optarem pelos cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica;

d) Possuir renda familiar per capita de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio) para bolsa integral e de até 3 (três) salários-mínimos para a bolsa parcial;

e) Ter alcançado a nota mínima de 450 pontos na média das cinco notas (ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e suas tecnologias; linguagens,

¹³⁵ Art. 14 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (Lei do PROUNI). Op. Cit.

códigos e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias e redação) no último ENEM e não ter zerada a nota de Redação;

f) Ter sido classificado em processo seletivo próprio da instituição, quando for o caso¹³⁶

9) Dimensão econômico-financeira do programa

Como verificamos, o PROUNI tem como principal mecanismo jurídico de articulação a renúncia fiscal dos seguintes tributos: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IR), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social.

Gráfico 1 – Renúncia fiscal derivada do PROUNI entre 2005 e 2013

Fonte: CGU

¹³⁶ CGU (Controladoria-Geral da União). Relatório de avaliação da execução de programas de governo. Nº 35. Programa Universidade Para Todos – PROUNI. Brasília: CGU, 2015.

De acordo com a CGU, o PROUNI constitui uma ação não orçamentária vinculada à renúncia de receitas, e é estimada pela Receita Federal. O total de renúncia da receita das entidades credenciadas no PROUNI entre os anos de 2005 a 2013 são de 3,94 bilhões de reais. Apenas em 2013, este valor chegou a R\$ 751 milhões.

10) Estratégia de implantação

As instituições privadas, com e sem fins lucrativos, decidem por aderir ou não ao Programa, “cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior”¹³⁷, ao passo que o tem de vigência tem prazo de dez anos.

11) Funcionamento efetivo do programa

Após mais de dez anos de PROUNI, foram ofertadas 1,4 milhões de bolsas até 2014, em sua maioria integrais. O programa pode ser considerado um sucesso em políticas de inclusão social, ao menos em relação aos números de bolsas ofertadas. Podemos observar mais detalhadamente estes números no gráfico a seguir

¹³⁷ Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (Lei do PROUNI). Op. Cit.

Bolsas ofertadas por ano

Gráfico 2 – Crescimento anual de bolsas ofertadas pelo PROUNI no período 2005-2013

Fonte: PROUNI

Também é possível notar, no gráfico a seguir, que a maioria das bolsas concedidas é integral, indicando que o PROUNI tem exercido maior impacto na população de bolsistas cuja renda per capita não ultrapassa 1 salário mínimo e meio

Gráfico 3 – Evolução e modalidade bolsas PROUNI 2005-2012

Fonte: Sousa e Gomes (2012) com base em dados SISPROUNI

Estes dados, expressos de maneira simples, permitem constatar que o PROUNI cumpre o que se propõe: acesso ao ensino superior com inclusão social. A irrelevância dos números frente o total de pessoas, na faixa dos 18 aos 24 anos, sem diploma de ensino superior em todo território nacional, dependerá do julgamento do analista.

O fato é que não se deve ignorar as questões ocultas por trás dos gráficos, nem limitar a análise dos principais problemas do sistema nacional de ensino superior, se é que podemos dizer, à porta de entrada da instituição, seja pública ou privada.

A problematização do raciocínio que envolve os atores beneficiados pelo PROUNI diz muito não apenas sobre ganhos em isenção fiscal versus renúncias tributárias¹³⁸ e o *tradeoff* que tolhe parte dos recursos que que seriam alocados pelo governo, mas sobre o significado do programa frente questões mais nebulosas como a qualidade e o papel do ensino superior em sociedade.

12) Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional

Mais de dez anos após a instituição da Lei 11.096, o primeiro olhar lançado aos dados oficiais do MEC indicará ao observador que o Programa tem cumprido um importante papel na busca pela gradual diminuição da desigualdade do acesso ao ensino superior, que por si só já se apresenta como um desafio estrutural.

Também não é incorreto observar que a Lei 11.096 sofreu sensíveis alterações no projeto original em benefício das mantenedoras das IES privadas, que também, após mais de dez anos, somados, já gozaram da renúncia fiscal de aproximadamente R\$ 4 bilhões, que, em primeira instância, poderiam ser alocados na rede pública de ensino.

Iremos dedicar a próxima seção ao tratamento deste item 12 em maior profundidade, onde buscaremos inserir o PROUNI na discussão sobre o Estado gerencial moderno e seu papel no sistema nacional de ensino superior.

¹³⁸ Trataremos do assunto adiante.

III.2 A relação entre o PROUNI e o Estado gerencial moderno

A seguir, tomaremos como insumo para a análise documental dados empíricos do PROUNI, notadamente a partir de publicações institucionais publicadas por órgãos governamentais como MEC, TCU e INEP. Também nos inspiraremos na metodologia da análise de conteúdo, via entrevistas semiestruturadas com indivíduos que, em função de sua experiência profissional no Ministério da Educação brasileiro, estão aptos a representar a visão do Estado, numa ótica projetada a partir governo.

Selecionamos dois profissionais que ocuparam posições de destaque dentro do aparelho governamental, e mais especificamente, dentro do MEC: Luis Fernando Massonetto, que chefiou a Secretaria de Regulação do Ensino Superior (SERES) entre 2011 e 2012, e Maria Paula Dallari Bucci (entrevistada 2), que comandou a Secretaria de Ensino Superior (SESU¹³⁹) do MEC entre 2008 e 2010. São ainda professores da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tendo, além de ocupar outros cargos de relevância nacionais e subnacionais, desenvolvido longa trajetória acadêmica sobre políticas públicas, regulação do capitalismo e políticas educacionais.

A partir de agora, iremos nos referir ao primeiro entrevistado por suas iniciais **LFM** e a segunda entrevistada por suas iniciais **MPDB**. As entrevistas foram realizadas presencialmente durante os meses de setembro de outubro de 2015, e foram construídas de maneira semiestruturada¹⁴⁰, ou seja, se desenvolveram de questões pré-estabelecidas flexíveis que permitiram a exploração de tópicos adjacentes e por vezes implícitos na própria experiência dos entrevistados.

¹³⁹ A Secretaria de Ensino Superior é órgão do MEC que lida, ainda que à margem de seu escopo inicial, com assuntos econômicos e de articulação de interesses. Tomando como base o texto de referência de Edson Nunes, “a Sesu, a despeito de seu nome — Secretaria de Educação Superior —, se transformou, sem notar talvez, numa secretaria que trata de assuntos econômicos relevantes, enquanto se ocupa, quase exclusivamente, de funções de articulação de interesses representativos, tais como os das entidades profissionais, sindicatos, corporações de ofícios, mantenedores, grupos de interesses variados, inclusive de suas próprias mantidas, as Ifes. Seu tempo é mais gasto com isso do que com questões propriamente educacionais. Num certo sentido, a Sesu já mudou de função substantiva; poderia muito bem incentivar, portanto, a discussão sobre novos modelos regulatórios mais apropriados para esta nova realidade objetiva”. NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. op. cit., p.136

¹⁴⁰ “As entrevistas semi-estruturadas são adequadas quando o pesquisador deseja apreender a compreensão do mundo do entrevistado e as elaborações que ele usa para fundamentar suas opiniões e crenças. São pertinentes quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e ‘delicado’” SILVA, A. B. da; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.134.

As seguintes questões foram encaminhadas por via eletrônica aos entrevistados, sem alteração do conteúdo enviado para cada um deles, cerca de duas semanas antes da realização das entrevistas: *O PROUNI representa um aspecto do modelo de governança do ensino superior no Brasil, no que tange a relação complexa entre o Estado e instituições privadas? Por quais maneiras o Estado mantém sua altivez e efetiva o benefício público em um contexto de governança marcado por atores de diferentes interesses? Este cenário, em sentido amplo, tem limites e possibilidades semelhantes aos de outras esferas do serviço público? Em caso afirmativo, quais?*

Nos ativemos a dois registros em profundidade para garantir que, depois de extraído o conteúdo, a sumarização dos dados mantivesse a complexidade do momento da coleta, assumindo ainda que as ideias transcritas representam instrumento de análise suficiente que parta da visão governamental, a visão “do lado de dentro” da política pública. Portanto, as entrevistas, tal como este trabalho de maneira geral, não foram realizadas com agentes que representem a ótica das IES/Mantenedoras privadas, nem com os alunos beneficiários do PROUNI. Além disso, as entrevistas serão conjugadas com outras ferramentas analíticas, a exemplo da análise de documentos públicos, como se verá nas próximas seções.

Após a coleta de dados, o tratamento dado segue os pressupostos da metodologia da Análise de Conteúdo. A análise de conteúdo

*constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum*¹⁴¹

Como é característico deste tipo de análise, não foi seguido sequenciamento rígido entre as etapas, novamente tentando preservar a organicidade do conteúdo. Todavia, é bem-vinda a reminiscência sobre a clássica formulação de Harold Lasswell, com seis etapas, sobre análise da comunicação: (1) *Quem fala?* (2) *Para dizer o que?*. (3) *A quem?*, (4) *De que modo?*, 5) *Com que finalidade?*, 6) *Com que resultados?*^{142 143}. Resta claro que estas

¹⁴¹ MORAES, R. *Análise de conteúdo*. Educação, Porto Alegre, v. 22, n.37, mar. 1999, p.7.

¹⁴² Lasswell, como se sabe, é teórico da comunicação e também é considerado um dos fundadores da política pública como ciência.

¹⁴³ MORAES, R. *Análise de conteúdo*. Educação, Porto Alegre, v. 22, n.37, mar. 1999, p.8

dimensões também se sobreponham e não sejam excludentes, contudo, na análise de nossas entrevistas, lançaremos olhar mais atento sobre “o que é dito”, levando com especial consideração “quem o diz”.

Neste processo de sistematização, a partir da análise das unidades de contexto (tópicos de interesse oriundos da transcrição das entrevistas), foram construídas unidades de registro, que por sua vez tornam possível que a construção de um trabalho interpretativo linear que possa confrontar as ideias (os dados empíricos) em seu menor nível lógico com as teorias que sustentam este trabalho e que já foram discutidas alhures. A tabela a seguir permite identificar, à maneira de um glossário, as dezesseis unidades de registro a que se referem as siglas que fundamentam nossas análises de conteúdo:

Sigla	Unidade de Registro
CDR	Carência de dispositivo, interlocução ou agenda regulatória
CPO	Contexto Precedente Obtuso
CPF	Contexto Precedente Favorável
ECE	Entrada de capital externo em função de alteração regulatória
ER	Enforcement regulatório
DR	Dispositivo de Regulação
EST	Opção estratégica adotada pelo governo
MID	Mecanismos de Incentivo Deliberado
MIO	Mecanismos de incentivo não deliberado por parte do Estado a uma estrutura predatória de mercado
MVE	Mudança na visão de Estado, por parte do governo, em relação à intervenção no mercado educacional
OCR	Omissão de condicionamento relevante no ato de desregulamentação jurídica
PCC	Possibilidade de condicionamento regulatório que discipline a lógica de mercado
PCL	Penetração em Câmara Legislativa
PPP	Perspectiva de governança pouco funcional, pressupondo que o modo de articulação deve se ater ao governo como objeto exclusivo, e não seu entorno.
PSQ	Privilégio setorial construído a partir de "vácuo regulatório" que agrave ou fomenta prejuízo a qualidade de ensino
SEP	Identificação de características semelhantes entre o setor de ensino superior e outras esferas de atuação pública

Tabela 1 – Glossário de Unidades de Registro

Fonte: Autores

A partir do momento em que foram estabelecidas as relações entre unidades de registro e de contexto, foi possível estabelecer uma categorização mais ampla que levasse em consideração os tópicos que utilizamos como referencial teórico. Este esforço resultou em onze subcategorias: Relação de Provisão Compartilhada (Público-Privado), Identificação de características semelhantes entre o setor de ensino superior e outras esferas de atuação pública, Janela de Oportunidade ¹⁴⁴, Dimensão Política, Crescimento Financeiro das Instituições, Tipo de Arranjo do Programa, Percepção do papel do Estado em relação à expansão do ensino superior privado, Centralidade do conceito de regulação dentro da perspectiva de governança, Centralidade do conceito de parceria dentro da perspectiva de governança, Disfuncionalidade da perspectiva de governança e Mudança paradigmática do papel do Estado.

Por fim, buscamos congregar cinco grandes categorias: Percepção sobre o Setor de Ensino Superior, Percepção sobre as IES/Mantenedoras Privadas, Percepção sobre o PROUNI, Percepção sobre o papel do Estado, Percepção sobre a lente analítica da governança e Perspectiva de Ação (do Estado). Estas são a primeira instância analítica dentro do quadro da análise do conteúdo das entrevistas. As categorias foram criadas a partir da confluência entre: (1) os objetivos de pesquisa, (2) os pressupostos bibliográficos trabalhados sobre “Governança” e “Estado” e (3) padrões de repetição que emergiram da própria fala dos entrevistados. Além disso, buscamos criar uma nova categoria de análise somente quando houvesse duas subcategorias precedentes e passíveis de agrupamento. Ressaltamos ainda que, para fins comparativos, somente no nível de categorias mantivemos os mesmos elementos de agrupamento para as duas entrevistas; ou seja, algumas categorias ou unidades de registro podem aparecer em apenas uma das entrevistas.

Na categoria relacionada às perspectivas de ação, nos ativemos apenas às possibilidades enxergadas pelos entrevistados sobre a ação do governo em relação à

¹⁴⁴ A fim de não tornar tão exaustiva quanto pouco contributiva a construção de um grande número de subcategorias, e considerando não ter havido perda de conteúdo relevante ao fazê-lo optamos por destacar como “Janela de Oportunidade” as subcategorias que agrupem fragmentos textuais que indiquem a relação entre ação do objeto-categoria e a oportunidade histórica que se erigia no momento (desta ação), e conjugada, via de regra, pela condição regulatória estabelecida pelo governo e a relação nacional entre oferta e demanda por ensino superior.

governança do ensino superior no contexto atual, ou seja, no contexto pós-promulgação da lei que rege o PROUNI. Portanto, nesta categoria não foram sumarizadas unidades de análise que compreendam constatações sobre o que poderia ter sido feito à época da consolidação de legislações favoráveis às IES/Mantenedoras privadas.¹⁴⁵

Em relação à percepção sobre o segmento de ensino superior, o primeiro ponto que pudemos apreender da entrevista concedida por **MPDB**, ex-secretária de educação superior do MEC, é que a interpretação dos gráficos que demonstram a clara predominância das matrículas em instituições privadas pode minimizar a urgência de nosso déficit de acesso ao ensino superior:

Não dá para entender, por exemplo, este percentual público-privado, ou, ele não faz muito sentido, se não for entendido o movimento. Uma coisa é dizer: olha, passou de 75 para 80% a presença do setor privado, com o mesmo universo (eram 7 milhões de alunos). Outra coisa é dizer que esta porcentagem se ampliou, mas o universo absoluto de alunos também se ampliou, que é uma meta o plano nacional de educação (estava no outro e está nesse ainda agora.) (MPDB)

De acordo com o Censo de Educação do INEP¹⁴⁶ de 2014 o número de matrículas em todo território nacional, modalidades graduação e sequencial de formação específica, foi de 7.058.084, dos quais 803.564 em IES privadas, e 361.587 em instituições públicas. O gráfico a seguir demonstra a expressividade destes números quando observado o contexto que os precede, durante os anos 1995 e 2009:

¹⁴⁵ Estes recortes textuais das entrevistas foram unificados e codificados em categoria específica “Omissão de condicionamento relevante no ato de desregulamentação jurídica” (OCR).

Gráfico 4 – Evolução do percentual de estudantes entre 18 e 24 anos com acesso ao ensino superior entre 1982 e 2009

Fonte: Mont’alvão Neto (2014) com base em dados PNAD (1982, 2001-2009) e Censo (1991)

É clara a inflexão dos percentuais de estudantes com acesso ao ensino superior a partir da década de 90 cresceram de maneira substantiva, mas a disparidade entre a relação público X privado aumenta em semelhante proporção.

Na perspectiva de **LFM**, é salutar ressaltar que estratégia por um regime misto de expansão do sistema de ensino superior no Brasil remonta ao regime de Estado autoritário experienciado na segunda metade do século passado:

"...o modelo que vem já há muito tempo, talvez mais acentuadamente desde a LDB, do regime de colaboração entre o setor público e o setor privado em torno de educação. É anterior, vem da reforma MEC-USAID¹⁴⁷ dos militares, e isso está claro. É muito cristalino que o Estado brasileiro tem uma estratégia de expansão do ensino superior a partir desta colaboração, deste regime misto. (LFM)

Em primeiro lugar, cabe aferir os mais atuais dados relativos ao ecossistema de ensino superior publicados pelo INEP, que são os relativos ao ano de 2014. As estatísticas gerais apontam um total de 2.368 IES em território nacional, sendo 2.070 pertencentes à categoria

¹⁴⁷ Os acordos MEC- USAID (United States for International Development), instituídos na lei 5.540/68, foram diretrizes adotadas pelo regime militar para orientar o projeto de educação nacional derivados da parceria estratégica de apoio aos Estados Unidos e seu regime.

administrativa privada, ou seja, mais de 87%. Do total de 8.139.120 de matrículas em 2014, em todas as modalidades de ensino¹⁴⁸, 5.926.458 foram na rede privada, respondendo por aproximadamente 72% do total.

Sobre a participação e expansão das instituições privadas neste sistema, o entrevistado busca ilustrar o momento de crise no ensino superior enfrentado no Brasil durante o fim dos anos 80 e década de 90:

Chegou um momento de crise, e esses grupos estavam com dificuldades de expansão. Com liquidez internacional por novos investimentos aliada a uma oportunidade como essa, houve ao mesmo tempo um momento de concentração e desnacionalização do setor privado no Brasil. Estes recursos começaram a entrar via fundos e os fundos começaram a comprar faculdades, centros universitários e universidades. (LFM)

O gráfico a seguir auxilia a ilustração desta abertura durante o segundo mandato FHC (1998-2002)

Gráfico 5 – Evolução das matrículas dos cursos de graduação presenciais e à distância no Brasil, por organização acadêmica, 1995-2010

Fonte: Mancebo, do Vale e Martins (2015) com base em dados MEC, INEP (2011)

Como já havíamos observado, a crise da década de 80 no Brasil, com graves casos de inflação e desemprego, motivou uma abrupta queda no acesso ao sistema privado de ensino superior. Com tímida recuperação, a criação do CNE, ao final do governo Itamar Franco, garantiu ao MEC maior autonomia para autorizar o credenciamento de novas instituições¹⁴⁹. Como também já observamos, a estratégia do Estado para o ensino superior no período foi

¹⁴⁸Graduação, sequencial de formação específica e pós-graduação strictu sensu

¹⁴⁹ VALE, A. A. Considerações sobre a organização das IES privadas brasileiras: uma análise das propostas da ABMES - uma entidade representativa do setor privatista para o quadriênio 2007-2011. Revista Trabalho Necessário, v.6, n.7, 2008. p.12

claramente orientada pela expansão privada, associada a uma concomitante política de não-ação em relação ao sistema público de ensino, tomado por profunda crise.

Acho que para você discutir o PROUNI é importante resgatar esta história [...] você já observa que já há algum tempo existe um protagonismo cada vez maior das instituições privadas, que por uma série de razões você pode discutir desde as questões financeiras, de natureza fiscal, ou até mesmo de opção de ideológica que vem desde o processo de modernização do regime militar. (LFM)

A esta altura, não podemos deixar de perceber, porém, que a expansão das matrículas em IES privadas foi praticamente linear durante as gestões Lula e a primeira gestão Dilma Rousseff (período 2002-2014), gestões marcadas por projetos de qualificação da demanda deficitária no acesso ao ensino superior (crédito para pessoas de baixa renda sem diploma de graduação), instrumentos que buscam amenizar a obscena desigualdade no curto prazo por isenção tributária (como o PROUNI), mas também projetos de expansão e requalificação da rede pública de ensino, notadamente pelo REUNI.

A percepção é a de que os dois primeiros exemplos mais se assemelham às de um “Estado Keynesiano”, aquele que cumpre função determinante na condução de diversos segmentos da economia, que às de um Estado liberal, do qual “não se espera muito mais que a organização de um exército”. Isto por que um Estado verdadeiramente liberal comporta a noção de que um setor será melhor regulado se for autorregulado, deixando a democratização do acesso ao ensino (ou tentativa de atingi-la) a cargo da concorrência do livre mercado. De qualquer forma, a noção de um Estado social, a julgar a demonstração empírica que o governo das gestões petistas dos anos 2002-2014, cuja conotação política mais se associava a este formato de Estado, já não parece amarrada a alguns preceitos, se é que antes eram claros, de uma certa “soberania” do Estado no sistema de ensino superior, potencializada a instância regulatória, a propriedade, a capacidade de financiamento da educação ou a oferta do que venha a ser definido como ensino emancipatório, para além de uma chancela para o mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, a contradição segue, pois existe o debate sobre modelos regulatórios do ensino superior à semelhança das autarquias do período FHC, como veremos adiante.

Portanto, considerando que o mercado, ou quase-mercado, de ensino superior ganha força quanto melhores lhe convirem as condições institucionais, certamente poderemos inferir que as gestões petistas são grandes responsáveis pelo ganho de musculatura destas redes. Esta segurança institucional garantida por programas como o FIES, talvez mais que o PROUNI, é uma prerrogativa interessante para a construção de hipóteses, sobre a parcela de intervenção estatal nos ganhos privados.

À luz das perspectivas de LFM, é interessante verificar que a fala da entrevistada **MPDB** constrói uma narrativa da política educacional como elemento estratégico de desenvolvimento nacional, alinhada a objetivos de longo prazo

Se a gente olhar a educação superior como direito, como direito ao acesso por exemplo, é uma coisa, mas olhar como política pública, e como política de Estado, porque o Estado quer qualificar suas pessoas, você tem em países como China e países europeus, o que eles estão discutindo: como eles irão incorporar ao ensino superior pessoas de 30 a 25 anos. Nós ainda estamos discutindo a faixa de 18 a 24. Mas o mundo foi cobrindo as faixas etárias, e portanto, não é algo que não irá parar. Quando cumprirmos esta faixa de 18 a 24, muito provavelmente faremos o mesmo caminho que países desenvolvidos, olhando a faixa seguinte. Então a política é a política de ampliação de oferta da educação superior, porque isso tem a ver com a oferta da economia do conhecimento, inclusive pelo avanço da economia do setor de serviços (MPDB)

Podemos descrever a fala de MPDB como mais permeada pelos efeitos positivos do PROUNI em termos socioeconômicos do que por seu efeito institucional, que de alguma forma foi mais conveniente para as IES privadas do que o cenário da educação sem o Programa. Da fala de LFM sem denotaria a constatação pela perda de uma relevante oportunidade institucional de maior pressão regulatória, mas considerando o PROUNI um acerto, ainda que de maneira menos enfática, por assim dizer.

Como vimos em outra seção, o PROUNI regulamenta condição das instituições educacionais consideradas filantrópicas¹⁵⁰, condicionando a isenção de tributos relativa a esta categoria à concessão de bolsas, sem reforçar mecanismos regulatórios além de descredenciar IES que apresentem duas avaliações negativas consecutivas no SINAES.

¹⁵⁰ Art. 10 da lei 11.096: “A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais.”

“Na verdade, o que o PROUNI faz é regulamentar um artigo que nunca tinha sido regulamentado na Constituição, relacionado à filantropia. A filantropia já existia e os benefícios já existiam, mas como nunca havia sido regulamentado, você não tinha nenhuma contrapartida em relação àquele benefício.” (LFM)

A partir da leitura de algumas das avaliações já feitas tomando o PROUNI como objeto¹⁵¹, parece interessante partir da consideração de que no final da década de 90 as IES privadas passam a conviver com problemas de inadimplência em função dos limites do poder aquisitivo de seu público-alvo. Ou seja, a expansão da rede, que significa inversões em imóveis e pessoal, passam a gerar capacidade ociosa. Este período histórico brasileiro, como já indicado alhures, é caracterizado por crise fiscal, baixo crescimento, aumento do desemprego e queda no salário real, e contextualiza a implementação do programa.¹⁵²

Vislumbrando boas possibilidades de investimentos, fundos de private equity nacionais e estrangeiros começaram um movimento de aportes em instituições, seguido de um movimento de consolidação do setor. Dentre as empresas abertas, só a Kroton adquiriu mais de 2,5 bilhões de reais desde 2007, com 19 instituições e mais de 300 mil alunos. Entre elas, a maior aquisição da história do setor. A Unopar, cujo foco é o ensino à distância e contava à época com 145 28 mil alunos nessa modalidade, foi adquirida pela Kroton no final de 2011 por 1,3 bilhão de reais

Esta consideração é de particular importância quando observado que, na prática, a garantia constitucional do acesso ao ensino superior talvez devesse se estender às instâncias de regulação econômica, e não apenas da avaliação dos critérios do SINAES. Neste ponto, convém ilustrar também que, em 2014, mais da metade (57%) das IES privadas beneficiadas pelo PROUNI eram de finalidade lucrativa:

[...] o crédito começa a provocar uma concentração do mercado, com uma catalisação de instituições, concorrência predatória e tudo o mais. Quem faz este controle é o CADE, autarquia do ministério da justiça, que por sua vez não dialoga com o ministério. O ministério por atribuição constitucional faz uma regulação de

¹⁵¹ ALMEIDA, Alcivam. A Relação entre o Público e o Privado na Educação Superior no Brasil e o Programa Universidade para Todos (PROUNI): Acertos, ambiguidades e contradições. Op.ci., 2007.; CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa *Análise PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?* Op.cit., 2006.

qualidade do sistema, mas não faz uma regulação econômica setorial. Então, eu como secretário de regulação, não tinha instrumentos para fazer controle de concentração, isto escapava às minhas competências. A minha atribuição era verificar se tinha ou não qualidade: se aquele sujeito virava um monopolista não era um problema meu, mesmo que aquilo tivesse reflexo no quadro geral do sistema.

No mérito da análise sobre o PROUNI, é importante que entendamos qual a relação de escala entre os números de bolsas alcançados e o número de matrículas no ensino superior em geral. Ainda assim, é interessante observar que, das mais de 300.000 bolsas concedidas apenas em 2014, mais de 150.000 são para IES privadas com fins lucrativos

Bolsistas por categoria administrativa de IES

Gráfico 6 – Porcentagem de bolsistas por categoria administrativa da IES em 2014
Fonte: PROUNI

Até aqui, percebemos que o PROUNI é um instrumento do Estado que permite aumentar expressivamente o acesso ao ensino superior em curto prazo. Também percebemos que, por trás da busca pelo acesso, indiretamente é alimentada a expansão de um setor que sugere crescente representação de seus interesses, filantrópicos ou lucrativos.

Ainda que o investimento numa possível rede global de ensino público seja desejável, no curto prazo, não é mais possível entender o Estado como o ente que a todos abarca, pois numa economia de mercado a penetração do capital nas instituições existe e deve ser regulada.

De maneira que novos dispositivos neste cenário podem fortalecer o papel do Estado se atentar regulação.

Tratando agora o tema sob do ponto de vista da regulação, podemos iniciar observando Roger Dale citando Boaventura Santos, ao afirmar que a sociedade moderna, e o Estado moderno, por consequência, sustentam dois pilares: o da emancipação e o da regulação. O pilar da emancipação é o que responde às expectativas heterogêneas, frequentemente opostas, dos indivíduos que vivem em grupo. O pilar da regulação pode ser resumido numa composição interligada entre Estado, mercado e comunidade. Dale, considerando esta interpretação, afirma que a condição em que a modernidade insere as sociedades neste início de século já não é o melhor substrato para comportar o capitalismo nem em sua forma mais ortodoxa, liberal, tendo em vista que o pilar da emancipação teria seolidido com o pilar da regulação¹⁵³.

O debate sobre a regulação de políticas educacionais no Brasil é consequência, principalmente, decorrente das reformas gerenciais da década de 90. Os desafios das reformas na educação realizados durante este período de crise fiscal, notadamente em diversos Estados latino-americanos, estruturava o cenário da década atual, remontando o papel do Estado a um Estado-avaliador, regulador e não mais principal ofertante de ensino superior. Resta claro que a estratégia adotada pelo moderno Estado brasileiro neste contexto de reformas deixa, na educação superior, de tomar protagonismo na expansão do sistema de ensino superior e na amenização do crônico déficit de acesso.¹⁵⁴

É bem verdade que indicadores frequentemente apontados como sinais de má gestão da qualidade de ensino, como a porcentagem relativa de professores em regime de trabalho horista, tem demonstrado uma tendência à diminuição. O número de professores horistas na rede privada, cerca de 100.000 em 2003 (aproximadamente 60% da rede) é crescente até o ano de 2007, quando apresenta inflexão e atinge os mais de 60.000 (correspondendo a 35% da rede).

¹⁵³ DALE, Roger. *A sociologia da educação e o Estado após a globalização*. op. cit., p.1103

¹⁵⁴ YANNOULAS, Silvia Cristina, OLIVEIRA, Talita S. *Avatares de Prometeu – Duas Décadas de Avaliação e Regulação das Políticas Educacionais*. Linhas Críticas (Online). , 2013., p.78

Gráfico 7 – Porcentagens de regime de trabalho docente no ensino superior, período 2003-2014, por categoria administrativa da IES

Fonte: Apresentação Censo Superior MEC (2015)

No mesmo período, o número de professores da rede privada em dedicação integral apresenta lento porém contínuo aumento (cerca de 10% do total em 10 anos), enquanto o número de professores em regime de dedicação parcial praticamente dobre, de cerca de 40.000 em 2003 para 80.000 em 2014, ultrapassando pela primeira vez o número de professores em regime horista.

Gráfico 8 – Porcentagens de regime de trabalho docente no ensino superior, período 2003-2014, por categoria administrativa da IES

Fonte: Apresentação Censo Superior MEC (2015)

Quer dizer, a última que o governo está tentando fazer é aprovar uma autarquia regulatória, criando carreiras, e não consegue tramitar por conta destas resistências. E aí o que temos na educação é o que temos em qualquer setor onde se cria este ambiente de cooperação, já que você está falando de governança, que é o enforcement da regulação. Porque no desenho institucional a regulação cumpre um papel importante e poderia ser a garantidora da qualidade. A questão, na prática, é a capacidade que o Estado tem de impor, de organizar esta regulação para que ela seja efetiva. (LFM)

Além de aspectos estruturais das IES privadas, outra dimensão de análise, também elemento do composto que podemos entender como qualidade do ensino superior público, é a dos dispositivos de avaliação dos alunos.

No primeiro governo Lula, intensificaram-se as críticas ao Provão, antigo sistema de avaliação do ensino superior, especialmente pela carência de participação da comunidade acadêmica na construção de sistemas de avaliação. Em 2004 é promulgada a Lei nº 10.861, de 14 de abril, dando origem ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com a prerrogativa de um sistema com melhor articulação entre avaliação e regulação. Desta forma, os indicadores internos de qualidade poderiam ser estruturados junto aos dados demográficos e cadastrais do Censo.

A regulação, função exclusiva do Estado, dada essencialmente pelo credenciamento e descredenciamento de instituições de ensino, bem como autorização, reconhecimento e cancelamento de cursos, as avaliações de desempenho aferidas por múltiplas instituições, com papel central do INEP, mas com participação da sociedade civil, comunidade acadêmico-científica, e representantes das IES privadas formam o eixo de construção de um Sistema Nacional de Ensino Superior. O SINAES recuperava, portanto, um conceito mais complexo de avaliação, denotando uma mudança do paradigma do ecossistema de ensino superior

Dessa forma, não seria suficiente avaliar somente o ensino, tampouco averiguar o desempenho dos estudantes em um exame. O SINAES recuperava o conceito mais complexo de educação superior, cuja finalidade essencial é a formação integral de cidadãos-profissionais e cuja referência central é a sociedade, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado,

independente de que seja oferecida e mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada¹⁵⁵

O modelo regulatório aplicado no Estado brasileiro dos anos 90 foi e tem sido matéria de acaloradas discussões. A partir desta época, setores como energia, telecomunicações e transportes são abertos à participação da iniciativa privada, e o intermédio das relações entre sociedade e Estado nestes serviços passa a ser feito por autarquias regulatórias¹⁵⁶.

O padrão de qualidade vai garantir que a educação seja educação e não o abate de bois no frigorífico, você tem instrumentos para isso. Mas também deve-se pensar a realidade econômica para aquilo que funciona no mercado, porque na verdade pensar como mercado é legitimar a utilização de instrumentos que o Estado pode utilizar no mercado. Quando se nega isto, nega-se esta competência de intervenção do Estado, e você aí desarticula (ou não articula) uma governança [...] E porque acho que o INSAES¹⁵⁷ é importante: porque criava carreira. E do ponto de vista da governança não haveria diretorias ou cargos em comissão ou indicados sem carreira maiores do que tem a SERES hoje. [...] Temos uma massa crítica de regulação independente do governo. Porque assim, muda o ministro, muda a equipe da relação, muda a visão sobre a regulação. É importante que se tenha uma massa crítica estável para que, quando mude o ministro, tenha-se uma autarquia com carreira, como é no Banco Central. Quando muda o presidente, tem-se uma burocracia estável. Então, o INSAES é importante neste sentido: como enforcement para regulação (MPDB)

Falar em qualidade pode gerar conflitos semânticos, mas é possível se obter um lugar comum em se tratando de ensino superior. Podemos assumir que “a qualidade numa universidade, isto é, nos seus processos acadêmicos da graduação, da pós-graduação e extensão, pode ser entendida como um conjunto de incentivos e projetos somados a um processo permanente de avaliação¹⁵⁸”. É certo que o PROUNI apenas indiretamente pode indicar qualidade, já que a IES pode ser credenciada após avaliações negativas no ENADE.

Outras métricas que são cruciais para o desenvolvimento, como a boa relação entre pessoal capacitado e indústria de inovação, por outro lado, certamente exigirão maior dificuldade do MEC, que hoje pouco pode fazer em relação à distribuição de cursos que pouco ou nada respondem às demandas nacionais

¹⁵⁶ Ocorrendo, inclusive, a criação da Associação Brasileira das Agências de Regulação

¹⁵⁷ O Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior é um projeto de autarquia regulatória que não foi implementado.

¹⁵⁸ TUBINO, Manoel José Gomes. Universidade, Qualidade e Avaliação. RJ: Qualitymark/Dunya Ed., 1997. P.58

Sim, as funções do Estado. Quer dizer, financiamento, regulação, propriedade e fornecimento. Fornecimento tem muito a ver com regulação, você baliza a oferta. No Brasil, ainda é muito limitada a possibilidade de o Estado orientar a oferta. Foi algo que agora, por exemplo no caso da medicina foi posta em prática [...]Hoje, como funciona a regulação: um provedor qualquer privado vai lá e diz “bom, quero abrir um curso de direito”; está bom, mas já tem aqui na sua região já tem 3 ou quatro. “Não importa, quero abrir”. Aí você discute apenas se tem ou não qualidade. Acho que uma regulação mais racional, aí sim no sentido da governança se aplicaria para dizer por exemplo: “olha, nesse mercado não faz sentido ter mais um curso de direito, aqui tem carência de curso de administração, tecnológica ou outros.” Então o governo brasileiro é um pouco omissivo, limitado e atado: ele vai olhando se fazer um sistema que não tem muita lógica, esperando pelo mercado... A regulação, hoje, eu acho que é melhor do que era há de 10 anos atrás porque ela é um pouco mais efetiva... (MPDB)

Já em relação à problemática do financiamento, pudemos identificar que o PROUNI ocupa uma posição marginal dentro do ferramental da gestão pública

Muitos, mas neste sentido. Aí sim governança, mas é um papel... Eu estou fazendo a leitura.... Eu usava quando eu dava oficina na FGV, eu usava uma pergunta que eu acho que ajuda a entender: o que você faria se fosse um gestor público? A governança é um conceito que te ajuda, que você definiu, são funções de alguém que está no exercício do governo, de sua função pública, e quer organizar seus instrumentos. Então, um instrumento que é universal e pode ser utilizado em qualquer lugar é o financiamento, e aí caberia talvez uma leitura do FIES e tal. Aqui, para ler o PROUNI, você deveria fazer uma boa análise destes incentivos tributários. Você vai achar documentos do tribunal de contas, que falam alguma coisa sobre isso. Tribunal de contas e CGU. Que mostra na verdade que há um incentivo financeiro ao PROUNI, que é o incentivo das isenções tributárias, as contrapartidas correspondentes, é assim que funciona a parte financeira. (MPDB)

Como já observamos, entre os anos de 2003 e 2013, o PROUNI concedeu isenção fiscal que totaliza R\$ 3,94 bilhões às IES. Somente em 2013, o valor chega a Mas o fato é que o FIES pode ser considerado o programa de maior magnitude na composição do sistema de financiamento ao ensino superior, e indiretamente grande responsável pelo crescimento de IES privadas.

Então na verdade, é muito difícil você avaliar o sucesso do PROUNI sem falar um pouco da mudança no FIES, crédito educativo. A política do crédito educativo vem desde o Paulo Renato, no CREDUC, mudou de nome para FIES, mas por muito tempo o programa ficou num patamar muito baixo porque se exigia garantias e uma série de questões para contratar que afastavam o público-alvo do programa (LFM)

Explorando os instrumentos de financiamento do Estado para o ensino superior, desconsiderado o investimento direto na rede pública, identificar junto ao PROUNI e ao FIES o Programa de Estímulo à Reestruturação das Instituições de Ensino Superior (PROIES), formando a tríade de políticas de cunho inclusivo que beneficiam o setor privado de ensino. O PROIES foi criado em Lei 12.888 de 18 de julho de 2012. Propõe a troca de R\$ 15 bilhões em dívidas por cerca de 560 mil bolsas de estudo, permitindo, inclusive, participação de agentes e grupos internacionais¹⁵⁹. Ainda na dimensão econômico-financeiro, alguns estudos estatísticos já demonstraram que as ações governamentais como FIES e PROUNI garantem valorização acionária das maiores mantenedoras de IES privadas. Os principais players por trás das IES privadas com finalidade lucrativa são Anhanguera Educacional, Estácio Participações e Kroton Educacional, este último com capital aberto em bolsa de valores e uma expansão de seu valor acionário impressionante durante a década 2004-2014¹⁶⁰.

Com os resultados analisados pode-se finalmente medir o impacto das medidas governamentais para o setor de ensino superior privado do país, chegando à conclusão de que as mesmas são essenciais para a atratividade do setor. Considerando as premissas adotadas para o cenário base, e analisando sob a perspectiva de crescimento, o valor alvo da ação ganha quase 20% devido à intervenção do Governo no setor.¹⁶¹

Além de abrigar verdadeiras gigantes do ensino superior, o Brasil assume ainda a segunda posição latino-americana em participação privada no total nacional de matrículas¹⁶², atrás apenas do Chile, que não investiu mais em sua rede pública desde a década de 80.

Não sugerimos neste trabalho que o Estado deva agir diretamente para impedir estas circunstâncias, mas que reconheça que não pode mais desempenhar o extremo oposto, que é

¹⁵⁹ SANTOS, Aline; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; JESUS, Wellington. *Política Pública e Governança Educacional: O que pensam os gestores do estado e a sociedade civil organizada?*. Op.cit. p.96

¹⁶⁰ SANTOS, Aline; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; JESUS, Wellington. *Política Pública e Governança Educacional: O que pensam os gestores do estado e a sociedade civil organizada?*. Op.cit. p.94

¹⁶¹ Estudo feito tendo como base o Kroton, maior grupo educacional do Brasil. de Carvalho Gomes, Thiago. *O impacto das medidas governamentais na educação superior privada: estudo de caso da KROTON*. Diss. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. p.. 90

¹⁶² “Dados do Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, (SITEAL, 2011) também são alarmantes, particularmente para o Brasil. No levantamento realizado sobre a distribuição dos estudantes de nível superior, segundo a natureza administrativa do estabelecimento, em áreas urbanas da América Latina, no ano de 2009, abrangendo quinze países, foi encontrado como resultado uma média de 52% dos estudantes latinos em instituições privadas. Nesse ranking nada animador, o Brasil, com 77% de inversão privada, só perde para o Chile, cujo Estado, desde inícios da década de 1980, não oferece mais educação superior pública, o que tem dado vazão, inclusive, a intensos movimentos de protesto [...]

a contemplação passiva de um movimento cuja enfrentamento indica maior dificuldade no futuro. Tais situações devam ser consideradas adversas em se ratando do atingimento de um patamar decente de educação em nível nacional seja mesmo, exigindo, como **LFM** sugere no próximo trecho, novas maneiras de articulação

A oportunidade que acho que foi perdida na explosão do FIES foi a de associar um padrão regulatório mais forte na expansão do crédito. Então, o governo poderia ter operado com condicionalidade ordenando o sistema à medida em que oferecia o que o sistema precisava. Acho que oferecido um insumo importante, que foi o crédito, sem pactuar uma regulação mais forte. Então ficamos com uma regulação pensada num sistema antigo com um sistema que tem um atributo (que é o Estado que confere) que é o crédito, sem contrapartida [...] (LFM)

Por fim, perguntamos aos entrevistados sobre a aplicação do conceito governança educacional para buscar interpretar em sentido “macroinstitucional” a relevância do objeto (PROUNI). **MPDB** percebe o conceito como um ferramental, ou uma galeria de dispositivos à disposição do governo

[...] quando você está pensando de dentro do aparelho governamental como implementar uma política pública aí você tem um certo problema de governança isto é, não só do governo no sentido de exercício de autoridade, mas no sentido de convencimento, de indicação de caminhos, de persuasão, até em relação à oferta puramente de mercado. Como é que o governo faz isso? Hoje, um pouco com o PROUNI, muito com o FIES... Ele usa vários os instrumentos. O ENEM, embora não tenha nenhum viés financeiro, ele dá um certo referencial comum para instituições públicas, privadas, EJA, vestibular, ou seja, ele permite que este sistema funcione com uma certa convergência. Então, eu pensaria como governança a serviço de um determinado movimento que você quer enxergar neste setor (MPDB)

Já **LFM** percebe alguma virtude na aplicação do termo quando busca analisar o entorno do Estado, e conseqüentemente, encarar de forma mais paradigmática a maneira como são encarados os serviços educacionais no mundo atual, podendo preparar o Estado a partir do conhecimento dos outros atores (as IES privadas)

"Mas o conceito de governança é muito útil, porque o conceito de governo que temos é vertical, de imposição de poder, e governança como você está falando é a de criar um ambiente propício para parceria. Tem que criar um ambiente que permita o exercício das atividades, mas atingindo os objetivos que o público (a regulação) determina. Essa é uma discussão que não existe no ministério. Não tenho problema que uma entidade ganhe dinheiro com a educação nesta

perspectiva, desde que ela o faça atendendo os padrões de qualidade [...] Talvez, com melhor governança, o que poderia ter sido feito, era naquele momento condicionar a concessão de crédito a um novo padrão de regulação, exigindo critérios de avaliação.... Você poderia ter uma escala regulatória do ensino superior, como temos no SINAES, mas poderia ter um “2.0” para quem quer expandir o crédito. “Olha, você quer ter FIES barato? Aqui estão as condições”. E acertar o parafuso, tornar isto mais rígido. Acho que esta é uma oportunidade que se perdeu, porque explodiu, as instituições fizeram sua acumulação de capital e o Estado continua refém sem conseguir aprovar um projeto de lei na câmara.”

Cabe voltarmos aos problemas que norteiam nossa pesquisa: O PROUNI apresenta elementos de uma política social distributiva? Como ocorre a dinâmica, promovida por agentes públicos e privados, na política de ensino superior? O modelo contemporâneo do Estado brasileiro tem se aproximado do modelo de um Estado social?

Roger Dale, em sua perspectiva crítica, propõe uma focalização tridimensional da governança, no que chama de governança educacional multiescalar. Sua proposta interpreta a existência e as consequências de uma corrente transnacional de penetração do capital nos sistemas e políticas educacionais de diversas nações, como o Brasil, mas que as escalas de análise podem ser supranacionais, nacionais ou subnacionais.

Além disso, instituições de coordenação consubstanciadas neste esquema de análise compreendem Estado, mercado, comunidade e lar. Complementarmente, Dale propõe olhar de destaque às seguintes atividades de governança: financiamento, propriedade, fornecimento e regulação. Na apreciação que fizemos do PROUNI, buscamos dados referentes a estas quatro atividades de governança na educação superior, identificando em que medida o PROUNI contribui ao cenário apresentado.

Por meio das entrevistas tentamos analisar parte das relações coordenadas pelas instituições Estado e mercado, admitindo como “mercado” as instituições de ensino superior privadas, com finalidade lucrativa ou não. Buscamos seguir uma perspectiva panorâmica tomando como eixo regulação, financiamento, oferta e propriedade no sistema de ensino superior brasileiro.

Partilharemos do pressuposto de Dale de que não seria natural nem desejável que todas estas atividades fossem desempenhadas pelo Estado; aliás, as instituições de coordenação contempladas em seu nível de análise também chegam ao nível das famílias. O objetivo da seção que segue é o de refletir sobre o PROUNI no e a governança do ensino superior, intentando tomar o Estado como o “coordenador da coordenação” da educação.

III.3 O PROUNI e a governança educacional

Assim como a ideia de Estado sofre mudanças substantivas conforme avançam as sociedades, é necessário que novas maneiras de articulação de serviços públicos constitucionalmente previstos seja consonante aos novos cenários onde, empiricamente, atores que não o Estado detém predomínio de oferta, face a hipótese, ainda que desejável, de predomínio da oferta pública.

Talvez seja mais realista e estrategicamente interessante se, do ponto de vista das políticas públicas, a educação superior for admitida, no curto prazo, como fator indispensável ao desenvolvimento econômico e social, e que, fora da tutela do Estado, seguirá, cada vez mais, sob o efetivo controle de instituições privadas, com seus variados interesses. O que sugere algum distanciamento do papel que o Estado moderno pode vir a ocupar, que é o de principal eixo de alinhamento entre as metas nacionais para a educação e consecução dos necessários objetivos sistêmicos de curto prazo.

De maneira que a abordagem aqui intentada é a da busca pela revitalização do ator Estado no contexto de governança, compreendendo e admitindo que a expansão de instituições privadas, lucrativas ou não, tendencialmente seguirá ocorrendo, exigindo contrapesos que assegurem que a educação tenha reforçados padrões de supervisão de qualidade. A concessão de bolsas, importante para o país, permite olhar para além dos benefícios fiscais garantidos às instituições privadas, trazendo para a discussão as condições de padronização de alta qualidade das quais pode.

Analisar o PROUNI no contexto da governança educacional brasileira impera que reconheçamos o Estado brasileiro como entidade que, durante o século XX, de muito pouco se ocupou na qualificação profissional de uma população em crescente movimento de urbanização e que tardiamente busca se assumir papéis de protagonismo. A segunda e atual gestão Dilma Rousseff, imbuída em contexto economicamente recessivo, vê-se na necessidade de reajustar as condições de empréstimo do FIES, dificultando o acesso e contrariando, por conseguinte, interesses das mantenedoras das IES privadas. À época desta dissertação, o PROUNI inicia o seu mais um processo seletivo, já tendo distribuído até 2014 mais de 1,4 milhão de bolsas, indicando uma renúncia fiscal pouco maior que a de

aproximadamente R\$ 751 milhões aferidos em 2013, data da última publicação da CGU. Ainda assim, talvez por ser menos oneroso que o FIES, não sofreu reajustes.

"Para ilustrar exatamente este ponto, se você observar o governo federal, há uma secretaria, da qual fui secretário, que era chamada secretaria de regulação do ensino superior. A regulação cresceu tanto que saiu da SESU; fazia parte da SESU, mas virou SERES. Mas o FIES e o PROUNI continuaram na SESU. Então, você pode observar que primeiro o arranjo institucional: regulação está num canto, FIES e PROUNI de outro. Você não junta, não dialoga regulação e crédito. Então você tem um agente preocupado com expansão de crédito e outro preocupado com qualidade. Jamais estabeleceu-se uma ponte entre as duas coisas, e esta é a primeira falha."

De qualquer maneira, é um momento de singular circunstância, tendo em vista que os próximos censos devem sugerir uma visível queda nas matrículas em IES privadas no ano de 2015, contrariando a tendência ascendente apresentada durante todo o período 2003-2014.

Se é verdade que o ensino superior ainda enfrenta no Brasil o paradigma da cobertura de acesso, enquanto sociedades capitalistas avançadas se deparam com diferentes desafios, também é verdade que o crescimento vertiginoso da

Pudemos ainda virtualizar possíveis ações por meio das quais o Estado pode ampliar o benefício à sociedade a partir, questionando LFM sobre uma aproximação institucional da SERES, SESU e CADE

No mínimo. Aproximando crédito, qualidade e mercado. Mas a dificuldade que percebi no ministério, apesar de parecer óbvia esta integração é que sempre houve alguma rejeição, por parte do ministério da educação, de pensar na educação superior como um setor. Então, se partia de um dogma de que a educação não poderia ser mercantilizada, mas esta fala (que pode até ser verdadeira) na prática significou uma abstenção do Estado em regular um mercado que vinha se desenvolvendo. Então, era assim: "não regulo este mercado porque a educação não é mercadoria, não uso este instrumento porque seria admitir que a educação é um bem mercantil..." (LFM)

A primeira entrevista permitiu extrair posicionamento favorável quanto à qualificação do PROUNI como política distributiva. O olhar lançado aqui sobre o PROUNI, tomando como ferramental a governança e a teoria do Estado, permite inferir se tratar de uma política pública de financiamento da oferta de ensino por instituições privadas, que tem se provado eficaz no aumento do acesso ao ensino superior.

Esta constatação se complexifica quando são observados os mais recentes dados globais de oferta de educação, que não sugerem uma inversão da predominância de instituições privadas no curto prazo, e quando é observada a atual taxa de acesso à educação superior, que ainda que ascendente, é inferior à média latino-americana. Além disso, indica um desafio do PNE de 2014, que prevê tanto o crescimento relativo do acesso à rede pública quanto o crescimento ao acesso ao sistema de educação superior como um todo.

O estudo de caso permitiu virtualizar o PROUNI como uma política pública complexa e que pode ilustrar alguns aspectos do Estado gerencial brasileiro governado pelas gestões petistas, que a seu tempo optaram por alternativas que se fazem obter resultados em curto prazo, com substantiva capacidade de sanar obscenos gargalos nacionais de inclusão social e qualificação profissional, por vezes gerando ganhos extraeconômicos a instituições privadas que compõem um heterogêneo mas lucrativo sistema que, grosso modo, apresenta dilemas em operacionalizar o que se entende por regulação da qualidade do ensino.

Urge a reflexão do papel do Estado em todo sistema de oferta de educação superior nacional, partindo da constatação de que a miríade de instituições que representam os mais distintos interesses é cada vez mais intrincada e permeada pela lógica econômica, e porque não dizer, pela mercantilização do ensino.

De maneira que repensar o PROUNI como um instrumento de financiamento que possa garantir um reforçado papel ao Estado no sistema de governança do ensino superior indica carecimento de proporcionais dispositivos regulatórios, ou contrapartidas que disciplinem com maior vigor o tipo e a qualidade do serviço educacional prestado.

Uma apreciação mais holística, como a que tentamos promover neste trabalho ao operar a ideia de governança, permite questionar os motivos que impedem a ampliação e aprimoramento de incentivos e punições que orientem a direção efetiva do sistema educacional. Talvez com a ampliação de um leque de ferramentas semelhantes ou melhores que o PROUNI possam também apresentar resultados observáveis no curto e médio prazo, avançando em questões adjacentes ao déficit de acesso, como o processo de interiorização regional acompanhado de fiscalização qualitativa (em regiões subnacionais de oferta escassa), ou da intensificação de determinados cursos de alto valor estratégico ao desenvolvimento nacional, como cursos ligados as áreas de engenharia e tecnologia avançada?

A análise do PROUNI é um exemplo paradigmático de como os Estado brasileiro organiza seus instrumentos de gestão, de acordo com o direito à educação previsto constitucionalmente, nas primeiras décadas do século XXI; período que agrega problemas do século XX a um impressionante acúmulo de recursos financeiros e humanos que merecem ser alocados de maneira adequada, ou influenciados para tanto.

CONSIDERAÇÕES

Este estudo se propõe uma sistematização crítica de parte de literatura de Estado, governança e políticas públicas, tendo como eixo a política educacional nacional de acesso ao ensino superior, partindo do ponto de vista das atribuições e virtualidades do Estado. Este esforço é instrumentalizado por meio de um estudo de caso do PROUNI (Programa Universidade para Todos).

Em seu desenvolvimento, aproveitamos a liberdade de buscar por termo mais adequado para sistematizar nossa concepção sobre a relação entre o Estado brasileiro e a oferta de ensino superior, optando por “governança” justamente pela facilidade em se aplicar as noções de responsabilidade compartilhada entre atores e seus interesses, permitindo uma aproximação da complexidade empírica em que se insere o PROUNI.

É certo que no processo de evolução da atual configuração do sistema brasileiro de ensino superior há uma relação intrincada entre Estado e iniciativa privada, onde o primeiro, especialmente a partir dos governos da ditadura militar (mas já antes), não foi orientado a avançar em direção à universalização da universidade pública.

O PROUNI é uma política pública de matiz distributivo que até 2014 ofertou cerca de 3 milhões de bolsas de estudo em instituições de ensino superior privadas para egressos da rede pública, com até 3 salários mínimos, de acordo com seu desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio, ENEM. Ao mesmo tempo em que regulariza uma série de benefícios fiscais garantidos pelo Estado a estas instituições ao prescrever os critérios de filantropia, também garantem um bom negócio às instituições de capital privado em termos de renúncia fiscal.

Contudo, a compreensão da expansão do ensino superior privado lucrativo como opção estratégica adotada pelos governos brasileiros, militares e civis, desde o fim dos anos 60, não injustamente permite interpretar o Programa como uma mera consequência de um padrão fracassado e concentrado de oferta.

De acordo com entrevistas semiestruturadas com altos burocratas do Ministério da Educação analisadas à luz dos dados e estatísticas divulgados por agentes governamentais, é possível indicar que existe margem para políticas mais incisivas e disciplinadoras que possam tratar com maior urgência questões de interesse coletivo como a qualidade, a cobertura, o acesso igualitário e o caráter do ensino, sua função para a sociedade.

Os resultados indicaram que o PROUNI pode ser considerado como uma política pública bem sucedida em amenizar um problema histórico, a saber, o índice de acesso ao ensino superior no Brasil. O confronto com dados e documentos oficiais, do MEC e outras instituições como INEP e CGU, indicam que esta e outras políticas geram um novo tipo de desafio, ou oportunidade, que é o crescimento dos fatores oferta e propriedade sob instituições privadas de ensino, em sua maioria lucrativas, dispondo do amparo de outras relevantes políticas de financiamento, enquanto o Estado se converte em uma instituição de maior atribuição regulatória.

Fato objetivo é que, à maneira em que estão articulados os interesses do mercado e os da república, não é possível depreender que o Estado venha exercendo protagonismo suficiente na indução de um sistema universalmente acessível, diversificado no que tange às modalidades de cursos, lastreado em pesquisa acadêmica e que reflita os interesses nacionais.

O sistema é na realidade governado numa relação de complementaridade, em que uma distinta (por ser marca brasileira) e bastante robusta estirpe de instituições privadas opera de maneira rentável, não propriamente se qualificando como centros de excelência em produção e debate intelectual, como são casos as universidades públicas e confessionais.

Seja porque os vetores da expansão do segmento privado lucrativo induzam as instituições à adoção de práticas associadas ao mercado como fim em si, (como a flexibilização nas relações profissionais com o corpo acadêmico, a fragmentação institucional ou o incentivo ao curso não presencial) ou porque não pareça salutar que facções econômicas de progressivo crescimento (e em situação de solvência com forte garantia de apoio subsidiário do Estado) sigam determinando por quais trilhos percorrem a implementação de um sistema de ensino superior de qualidade, é imperativo que haja coesão e responsabilidade solidária na governança deste segmento.

Ao ocupar-se como guardião do ensino, pesquisa e produção acadêmica como patrimônio em suas instâncias mais estratégicas, o Estado brasileiro deve posicionar-se mais incisivamente para que esta expansão privada possa converter-se numa experiência mais plural e emancipadora aos cidadãos.

É certo que, além da inversão da lógica do retorno sobre investimentos de capital, esta assertiva exigiria uma inflexão do padrão de relacionamento entre Estado e instituições privadas de ensino superior que vem sido estabelecido desde pelo menos metade do século

XX. Porém o PROUNI, mesmo tendo alcance relativo, e mesmo considerada a isenção tributária concedida muitas vezes a grupos já financeiramente consolidados, é um passo em direção a uma melhor disciplina de mercado. Os ganhos foram uma determinação mais objetiva da qualificação filantrópica das instituições (que garantia isenção tributária indiscriminada) com aproximação da urgência do interesse público imediato de acesso à qualificação profissional.

Entendemos que o PROUNI é uma política pública imbricada num sistema de ensino superior de interesses difusos e oferta partilhada, mais próxima do ideário de um Estado social que, ao operar com o intuito de amenizar um histórico gargalo nacional, avançando na inclusão democrática ao ensino superior, marginalmente gera ganhos econômicos, entre outras instituições, a uma ampla rede de ensino sustentada por capital acumulativo em franca expansão, desacompanhada de proporcional supervisão por qualidade. Destarte, seja pela disciplina fiscal ou legislativa, medidas de equilíbrio devem ser tomadas com vistas à maximização do retorno social da operação destes grupos, garantindo que a educação não seja apenas um ativo secundário a ser regulado numa zona cinzenta entre direito e produto.

Indo mais além nesta reprovável inversão de prioridades, é importante que o capitalismo seja exercido de maneira mais inteligente especialmente no refreamento da oligopolização do segmento lucrativo de ensino superior, e na superação da carência de dispositivos e incentivos que possam aproximar este mercado dos interesses nacionais (especialmente no aumento de acesso à educação de qualidade). O que certamente exigirá uma reflexão aprofundada sobre o valor ideal a ser dado por uma sociedade à educação universitária em seu sentido amplo e sobre a manutenção do papel histórico de coadjuvação do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alcivam. *A Relação entre o Público e o Privado na Educação Superior no Brasil e o Programa Universidade para Todos (PROUNI): Acertos, ambiguidades e contradições*. Recife, 2007.

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. *Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro : um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo* [online]. São Paulo : Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. Tese de Doutorado em Sociologia. Acesso em: 10 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-11122012-103750/>.

AMOS, Karin. *Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científicos sociais proeminentes na educação comparada*. Educação e Pesquisa, São Paulo, vol.36, n. especial, p. 23-38, abr., 2010.

ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: EDIPRO, 1995.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *As reformas Administrativas do Estado Brasileiro na década de 1990 sob a ótica do Serviço Público*. 2006. 160f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3ªed., São Paulo: Saraiva, 1995, p.69

BIELCHOVSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10ªed., São Paulo: Malheiros, 2011., p.63.

_____. *Teoria Geral do Estado*. 9ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Prouni. O programa. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/indez.php?option=com_content&view%20=article&id=124&Itemid=140. Acesso em: 25 de novembro de 2014

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2001.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

_____. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

_____. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul. 2007.

_____. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 2004.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial* (pensata). Revista de Administração de Empresas, v.50, jan-mar., 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. 2014. Disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/247492/mod_resource/content/1/quadro%20de%20refer%C3%Aancia%20de%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ABlica_vis%C3%A3o%20jur%C3%ADdico%20institucional%202014_11_09%20rev.pdf . Acesso em: 01/03/2016

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *O PROUNI no Governo Lula e o Jogo Político em torno do acesso ao ensino superior*. Educação e Sociedade, v. 27, p. 633-1074, 2006.

_____. *Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado*. Reforma universitária: dimensões e perspectivas. Campinas: Alínea, p. 125-139, 2006.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2ª ed, 1999

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa *Análise PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?* Educar em Revista, Curitiba, n.28, p.125-140, jul./dez.2006.

CGU (Controladoria-Geral da União). *Relatório de avaliação da execução de programas de governo. Nº 35. Programa Universidade Para Todos – PROUNI*. Brasília: CGU, 2015. Disponível em http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAv%2035.pdf. Acessado em 1/3/2015.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. *Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios*. Educação e Sociedade. vol.31, no.111. Campinas, abr./jun. 2010.

COELHO, Fernando Souza. *Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. In: José Mario Brasiliense Carneiro; Humberto Dantas. (Org.). *Parceria Social Público-Privado - textos de referência*. 1 ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012, p. 1-376.

CORBUCCI, Paulo Roberto. *Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da desserção do Estado ao projeto de reforma*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética. Direito, moral e religião no mundo moderno*. 3. Ed. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

CUNHA, Luiz Antônio. *A expansão do ensino superior: causas e consequências*. Debate e crítica, n.5, p.27-58, 1975.

_____. *O Ensino Superior no Octênio FHC*. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abril 2003

_____. *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado*. Educação & Sociedade, v. 25, n. 88, p. 795-817, 2004.

DALE, Roger. *A sociologia da educação e o Estado após a globalização*. Educação & Sociedade, Campinas, vol.31, n.113, p. 1099-1120, out.-dez., 2010.

DALLARI, Dalmo. *O futuro do Estado*, Saraiva, 1972.

_____. *Constituição e Evolução do Estado Brasileiro*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.v. LXXIIM, 1977.

_____. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DAGNINO, Evelina. *Movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania*. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DENHARDT, Robert. *Theories of Public Organization*. USA: Thomson Wadsworth Press, 2009. Disponível em língua portuguesa (obra traduzida). DENHARDT, R. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DERANI, Cristiane. *Brasil – Estado e Nação*. Revista da Faculdade de Direito, São Paulo, n.97, p.85-103, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil anos 90*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

DURHAN, Eunice. *Educação superior, pública e privada*. In: BROCK, C.;

SCHWARTZMAN, S. (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 197-240.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GOMES, Thiago de Carvalho; SOUZA, Júlia do Rêgo Mélo Fernandes de. *O impacto das medidas governamentais na educação superior privada: Estudo de caso da Kroton*. Rio de Janeiro: UFRJ/ ESCOLA POLITÉCNICA, 2012

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): Interesses e escolhas no Congresso Nacional*. Política Hoje, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Três Modelos Normativos de Democracia*. Lua Nova, v.36. p.39-53, 1995.

HADDAD, Fernando. *O impacto do Prouni sobre a qualidade da educação de nível médio e superior se fará notar no curto prazo*. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 31 ago. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3108200608.htm>. Acesso em: 01/03/2016

HOOD, Christian. *The “new public management” in the 1980s: variations on a theme*. Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

KEINERT, Tânia Mezzomo. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Anablume/Fapesp, 2000.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Revista de Administração Pública, V.40, n. 3, mai./jun. 2006.

KOOIMAN, Jan. *Social political governance: overview, reflections and design*. Public Management: an International Journal of Research and Theory, v. 1, n. 1, p. 67-92, 2000.

_____. *Governance. A social-political perspective*. In: GROTE, J. R. e GBIKPI B. (Eds.). Participatory governance. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, p. 71-96, 2002.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez Távora, 2004.

LOWI, Theodor. “*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*”, World Politics, 16: 677-715, 1964

MARTINS, Carlos Benedito. *A Reforma de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*. Educ.Soc., Campinas, V.30, n.106, pp.15-35, jan.abr/2009.

MAQUIAVEL, Nicolau, *O príncipe*. Coimbra: Ed. Atlântida, 1935.

MANCEBO, D., VALE, A.A. e MARTINS, T. B. - Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010 - Revista Brasileira de Educação v. 20 n. 60 jan.-mar. 2015.

MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão n. 852).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SINAES. Disponível em: >
<http://sinaes.inep.gov.br:8080/sinaes/>. Acesso em: 25 de novembro 2014.

_____. INEP. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 25 de novembro 2014

_____. Portaria Nº713 de 09 de junho de 2008. Aprova o Regimento Interno da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para todos - ProUni. Disponível em:
http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Legislacao/portaria_713_de_09062008_conap_compilada.pdf . Acesso em: 26 de novembro de 2014

_____. PROUNI. O programa. Disponível em:
http://prouniportal.mec.gov.br/indez.php?option=com_content&view%20=article&id=124&Itemid=140. Acesso em: 25 de novembro de 2014

_____. Revista do ProUni. Ed.1. Brasília: 2008. Disponível em:
http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Revista_ProUni/Revista_ProUni.pdf. Acesso em: 26 de novembro de 2014

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MONT'ALVAO NETO, Arnaldo Lopo. *Tendências das desigualdades de acesso ao ensino superior no Brasil: 1982-2010*. Educ. Soc., Campinas, v. 35, n. 127, p. 417-441, Jun 2014

MORAES, Alexandre de. *A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição*. In MORAES, Alexandre (coord.) *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, R. *Análise de conteúdo*. Educação, Porto Alegre, v. 22, n.37, p. 7-32, mar. 1999.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). *O Empresariado da Educação: Novos Contornos do Ensino Superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002.

NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. Revista de Administração Pública, p. 103-147, 2007 (Edição especial comemorativa),

OGANAUSKAS, F. *Relações entre o Público e o Privado no Ensino Superior Brasileiro: Programa Universidade para Todos: Prouni*. São Paulo, 2011.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo. *Educação superior: democratizando o acesso*. MEC/INEP, 2004. Disponível em: Acesso em 05 jun. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Vol. 1. MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PIRES, Valdemir. *Ensino Superior e Neoliberalismo no Brasil: Um difícil Combate*. Campinas: Educ. Soc., 2004.

PACHECO, Regina. *A Agenda da Nova Gestão Pública*. In: LOUREIRO, Maria Rita et.al. *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

PAES DE PAULA, Ana Paula. *Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. Revista de Administração de Empresas, jan./mar., 2005

PECI, Alketa. et al. *Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: Racionalidade Técnica versus Política*. Revista Contabilidade, Gestão e Governança. v.15. Brasília:80 – 95, jan/abr 2012

PETERS, Brainard Guy; PIERRE, Jon. *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*. Journal of Public Administration Research and Theory, University of Strathdyde, Scotland, n.8, 1998.

_____. *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications, 2006.

PIERRE, J.; PETERS, B. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press, 2000.

PIRES, Valdemir. *Ensino Superior e Neoliberalismo no Brasil: Um difícil Combate*. Campinas: Educ. Soc., 2004.

POLLITT, Christian.; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

_____. G. *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira et al . *Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado*. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro , v. 21, n. 79, 2013

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. *Governança e Redes em Políticas de Caráter Público*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Salvador, 2008.

RANIERI, Nina. *Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Manole, 2013.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

REZENDE, Flávio. *Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira*. Sociologias. Porto Alegre, ano 11, n. 21, jan. / jun. 2009.

REIS, Isaura. *Governança e Regulação da Educação: Perspectivas e Conceitos*. Educação, Sociedade e Culturas, n. 39, 2013.

RHODES, R. A. W. *The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain*. Political Quarterly 65(2), 138–151, 1994.

_____. *The new governance: Governing without government*. Political studies. University of Newcastle-upon-Tyne. p. 652-667, 1996.

SAMPAIO, Helena. *O Ensino Superior no Brasil: o setor privado*. SP:Hucitec; FAPESP, 2000.

SANTOS, Aline; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; JESUS, Wellington. *Política Pública e Governança Educacional: O que pensam os gestores do Estado e a sociedade civil organizada?*. Revista Exitus, v.4, n.2, 2014.,

SANTOS, Hermílio. *Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas*. Cívitas. Porto Alegre, v. 5 n. 1, p. 59-68, jan/jun 2005.

SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, A. B. da; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006

SKIDMORE, Thomas. *Uma História do Brasil*. 4ªed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2003.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

ANEXOS

Tabela 2 – Análise de Conteúdo Entrevista I

ESTADO E GOVERNANÇA DO ENSINO SUPERIOR			
CATEGORIA	SUB-CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
Percepção sobre o Setor de Ensino Superior	Relação de Provisão Compartilhada (Público-Privado)	EST	"...o modelo que vem já há muito tempo, talvez mais acentuadamente desde a LDB, do regime de colaboração entre o setor público e o setor privado em torno de educação. É anterior, vem da reforma MEC-USAID dos militares, e isso está claro. É muito cristalino que o Estado brasileiro tem uma estratégia de expansão do ensino superior a partir desta colaboração, deste regime misto."
	Identificação de características semelhantes entre o setor de ensino superior e outras esferas de atuação pública	SEP	"Sim, por exemplo, o modelo das OSs. Ali se tem todo um modelo de ter equilíbrio entre direito do usuário e regulação do mercado, você vê ali no desenho dos contratos das parcerias que há essa preocupação com equilíbrio, mas se a governança é bem feita ali já é outra história. Acho que, na verdade, a experiência que tive de OS aqui em São Paulo (mas não sou a melhor fonte para esta informação), me parece que foi só uma forma de flexibilizar a contratação do que criar um padrão de governança da política pública. Flexibiliza-se a contratação de pessoal, as licitações, mas a política pública, mesmo.... Mas acho que esta preocupação é a de todos os políticos."
Percepção sobre as IES/Mantenedoras Privadas	Janela de Oportunidade	ECE	"Chegou um momento de crise, e esses grupos estavam com dificuldades de expansão. Com liquidez internacional por novos investimentos aliada a uma oportunidade como essa, houve ao mesmo tempo um momento de concentração e desnacionalização do setor privado no Brasil. Estes recursos começaram a entrar via fundos e os fundos começaram a comprar faculdades, centros universitários e universidades."

	Dimensão Política	PCL	<i>"olha, em termos de lobby, a bancada do ensino superior sempre foi muito forte. Tanto que todas as outras alterações regulatórias que foram feitas nos últimos anos foram feitas por decretos e portarias, sem passar pelo Congresso nacional."</i>
	Crescimento Financeiro	PSQ	<i>"Talvez, com melhor governança, o que poderia ter sido feito, era naquele momento condicionar a concessão de crédito a um novo padrão de regulação, exigindo critérios de avaliação.... Você poderia ter uma escala regulatória do ensino superior, como temos no SINAES, mas poderia ter um "2.0" para quem quer expandir o crédito. "Olha, você quer ter FIES barato? Aqui estão as condições". E acertar o parafuso, tornar isto mais rígido. Acho que esta é uma oportunidade que se perdeu, porque explodiu, as instituições fizeram sua acumulação de capital e o Estado continua refém sem conseguir aprovar um projeto de lei na câmara."</i>
Percepção sobre o PROUNI	Janela de Oportunidade	CPO	<i>"Acho que para você discutir o PROUNI é importante resgatar esta história [...] você já observa que já há algum tempo existe um protagonismo cada vez maior das instituições privadas, que por uma série de razões você pode discutir desde as questões financeiras, de natureza fiscal, ou até mesmo de opção de ideológica que vem desde o processo de modernização do regime militar."</i>
		CPF	<i>"Então na verdade, é muito difícil você avaliar o sucesso do PROUNI sem falar um pouco da mudança no FIES, crédito educativo. A política do crédito educativo vem desde o Paulo Renato, no CREDUC, mudou de nome para FIES, mas por muito tempo o programa ficou num patamar muito baixo porque se exigia garantias e uma série de questões para contratar que afastavam o público-alvo do programa"</i>
	Tipo de Arranjo do Programa	EST	<i>"[...]em sentido lato não deixa de ser uma parceria estratégica entre setor público e setor privado para oferta de educação superior."</i>

		DR	<i>"na verdade o que o PROUNI faz é regulamentar um artigo que nunca tinha sido regulamentado na Constituição, relacionado à filantropia. A filantropia já existia e os benefícios já existiam, mas como nunca havia sido regulamentado, você não tinha nenhuma contrapartida em relação aquele benefício."</i>
		CDR	<i>"Para ilustrar exatamente este ponto, se você observar o governo federal, há uma secretaria, da qual fui secretário, que era chamada secretaria de regulação do ensino superior. A regulação cresceu tanto que saiu da SESU; fazia parte da SESU, mas virou SERES. Mas o FIES e o PROUNI continuaram na SESU. Então, você pode observar que primeiro o arranjo institucional: regulação está num canto, FIES e PROUNI de outro. Você não junta, não dialoga regulação e crédito. Então você tem um agente preocupado com expansão de crédito e outro preocupado com qualidade. Jamais estabeleceu-se uma ponte entre as duas coisas, e esta é a primeira falha."</i>
		EST	<i>"E talvez, até recuperar o último PNE, esse aprovado. Se você pegar as metas de elevação das taxas bruta e líquida de matrícula, você verá que [...] tem um forte apelo pela participação da iniciativa privada. Então, podemos dizer que a política pública de expansão do ensino superior no Brasil há muito tempo, e hoje ainda, se faz com uma estratégia de parceria público privada."</i>
		MID	<i>"[...] uma regulação muito difícil, por vezes inadequada, que permite um processo de mercantilização do ensino com pouca ou baixíssima capacidade regulatória, e a falta de regulação não deixa de ser um mecanismo de incentivo."</i> <i>"E para o governo fazer até como mecanismo de incentivo, foi tirar garantias, reduzir taxa de juros, aumentar prazos de carência, transformar o crédito educativo em algo atrativo para o estudante, especialmente o de baixa renda."</i>
Percepção sobre o papel do Estado	Em relação à expansão do ensino superior privado		

			<p><i>"No mínimo. Aproximando crédito, qualidade e mercado. Mas a dificuldade que percebi no ministério, apesar de parecer óbvia esta integração é que sempre houve alguma rejeição, por parte do ministério da educação, de pensar na educação superior como um setor. Então, se partia de um dogma de que a educação não poderia ser mercantilizada, mas esta fala (que pode até ser verdadeira) na prática significou uma abstenção do Estado em regular um mercado que vinha se desenvolvendo. Então, era assim: "não regulo este mercado porque a educação não é mercadoria, não uso este instrumento porque seria admitir que a educação é um bem mercantil..."".</i></p>
		MIO	<p><i>A segunda, é que o crédito começa a provocar uma concentração do mercado, com uma catalisação de instituições, concorrência predatória e tudo o mais. Quem faz este controle é o CADE, autarquia do ministério da justiça, que por sua vez não dialoga com o ministério. O ministério por atribuição constitucional faz uma regulação de qualidade do sistema, mas não faz uma regulação econômica setorial. Então, eu como secretário de regulação, não tinha instrumentos para fazer controle de concentração, isto escapava às minhas competências. A minha atribuição era verificar se tinha ou não qualidade: se aquele sujeito virava um monopolista não era um problema meu, mesmo que aquilo tivesse reflexo no quadro geral do sistema.</i></p>
	Janela de Oportunidade	OCR	<p><i>"A oportunidade que acho que foi perdida na explosão do FIES foi a de associar um padrão regulatório mais forte na expansão do crédito. Então, o governo poderia ter operado com condicionalidade ordenando o sistema à medida em que oferecia o que o sistema precisava. Acho que oferecido um insumo importante, que foi o crédito, sem pactuar uma regulação mais forte. Então ficamos com uma regulação pensada num sistema antigo com um sistema que tem um atributo (que é o Estado que confere) que é o crédito, sem contrapartida"</i></p>

			<i>"Você poderia ter uma escala regulatória do ensino superior, como temos no SINAES, mas poderia ter um "2.0" para quem quer expandir o crédito. "Olha, você quer ter FIES barato? Aqui estão as condições". E acertar o parafuso, tornar isto mais rígido. Acho que esta é uma oportunidade que se perdeu, porque explodiu, as instituições fizeram sua acumulação de capital e o Estado continua refém sem conseguir aprovar um projeto de lei na câmara."</i>
Percepção sobre a lente analítica da governança	Centralidade do conceito de regulação	ER	<i>"Quer dizer, a última que o governo está tentando fazer é aprovar uma autarquia regulatória, criando carreiras, e não consegue tramitar por conta destas resistências. E aí o que temos na educação é o que temos em qualquer setor onde se cria este ambiente de cooperação, já que você está falando de governança, que é o enforcement da regulação. Porque no desenho institucional a regulação cumpre um papel importante e poderia ser a garantidora da qualidade. A questão, na prática, é a capacidade que o Estado tem de impor, de organizar esta regulação para que ela seja efetiva."</i>
	Ambiente propício para uma aproximação do exercício de parceria	APP	<i>"Mas o conceito de governança é muito útil, porque o conceito de governo que temos é vertical, de imposição de poder, e governança como você está falando é a de criar um ambiente propício para parceria. Tem que criar um ambiente que permita o exercício das atividades, mas atingindo os objetivos que o público (a regulação) determina. Essa é uma discussão que não existe no ministério. Não tenho problema que uma entidade ganhe dinheiro com a educação nesta perspectiva, desde que ela o faça atendendo os padrões de qualidade. "</i>
Perspectiva de Ação	Mudança paradigmática do papel do Estado	MVE	<i>"O padrão de qualidade vai garantir que a educação seja educação e não o abate de bois no frigorífico, você tem instrumentos para isso. Mas também deve-se pensar a realidade econômica para aquilo que funciona no mercado, porque na verdade pensar como mercado é legitimar a utilização de instrumentos que o Estado pode utilizar no</i>

			<i>mercado. Quando se nega isto, nega-se esta competência de intervenção do Estado, e você aí desarticula (ou não articula) uma governança."</i>
	Centralidade do conceito de regulação	ER	"E porque acho que o INSAES é importante: porque criava carreira. E do ponto de vista da governança não haveria diretorias ou cargos em comissão ou indicados sem carreira maiores do que tem a SERES hoje. [...] Temos uma massa crítica de regulação independente do governo. Porque assim, muda o ministro, muda a equipe da relação, muda a visão sobre a regulação. É importante que se tenha uma massa crítica estável para que, quando mude o ministro, tenha-se uma autarquia com carreira, como é no Banco Central. Quando muda o presidente, tem-se uma burocracia estável. Então, o INSAES é importante neste sentido: como enforcement para regulação.

Fonte: Autores

Tabela 3 – Análise de Conteúdo Entrevista II

ESTADO E GOVERNANÇA DO ENSINO SUPERIOR			
CATEGORIA	SUB-CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
Percepção sobre o Setor de Ensino Superior	Relação de Provisão Compartilhada (Público-Privado)	EST	<i>"Não dá para entender, por exemplo, este percentual público-privado, ou, ele não faz muito sentido, se não for entendido o movimento. Uma coisa é dizer: olha, passou de 75 para 80% a presença do setor privado, com o mesmo universo (eram 7 milhões de alunos). Outra coisa é dizer que esta porcentagem se ampliou, mas o universo absoluto de alunos também se ampliou, que é uma meta o plano nacional de educação (estava no outro e está nesse ainda agora.)"</i>

Percepção sobre o PROUNI	Tipo de Arranjo do Programa	EST	<i>"Eu não diria que é um aspecto da governança, mas é expressão de vários destes aspectos da governança. Eu posso encontrar estes aspectos no PROUNI, e talvez o exercício seu seja encontrar cada um deles no programa. Encontrar o aspecto "financiamento", encontrar o aspecto regulação..."</i>
Percepção sobre o papel do Estado	Janela de Oportunidade	EST	<i>Se a gente olhar a educação superior como direito, como direito ao acesso por exemplo, é uma coisa, mas olhar como política pública, e como política de Estado, porque o Estado quer qualificar suas pessoas, você tem em países como China e países europeus, o que eles estão discutindo: como eles irão incorporar ao ensino superior pessoas de 30 a 25 anos. Nós ainda estamos discutindo a faixa de 18 a 24. Mas o mundo foi cobrindo as faixas etárias, e portanto, não é algo que não irá parar. Quando cumprirmos esta faixa de 18 a 24, muito provavelmente faremos o mesmo caminho que países desenvolvidos, olhando a faixa seguinte. Então a política é a política de ampliação de oferta da educação superior, porque isso tem a ver com a oferta da economia do conhecimento, inclusive pelo avanço da economia do setor de serviços."</i>

		MVE	<i>"[...] quando você está pensando de dentro do aparelho governamental como implementar uma política pública aí você tem um certo problema de governança isto é, não só do governo no sentido de exercício de autoridade, mas no sentido de convencimento, de indicação de caminhos, de persuasão, até em relação à oferta puramente de mercado. Como é que o governo faz isso? Hoje, um pouco com o PROUNI, muito com o FIES... Ele usa vários os instrumentos. O ENEM, embora não tenha nenhum viés financeiro, ele dá um certo referencial comum para instituições públicas, privadas, EJA, vestibular, ou seja, ele permite que este sistema funcione com uma certa convergência. Então, eu pensaria como governança a serviço de um determinado movimento que você quer enxergar neste setor."</i>
Percepção sobre a lente analítica da governança	Centralidade do conceito de regulação	ER	<i>"Acho que uma regulação mais racional, aí sim no sentido da governança se aplicaria para dizer por exemplo: "olha, nesse mercado não faz sentido ter mais um curso de direito, aqui tem carência de curso de administração, tecnológica ou outros." Então o governo brasileiro é um pouco omissor, limitado e atado: ele vai olhando se fazer um sistema que não tem muita lógica, esperando pelo mercado... A regulação, hoje, eu acho que é melhor do que era há de 10 anos atrás porque ela é um pouco mais efetiva..."</i>

	Perspectiva pouco funcional	PPP	<i>"Quer dizer, ainda é muito pequena a cobertura do ensino do superior no Brasil, então esse é um viés. Por isso não consigo enxergar muito bem a governança em si; a governança é o modo como o governo (sem conhecer o conceito que você está trabalhando), mas na minha opinião é o modo como o governo articula... porque eu acho muito importante, e isso eu já estabeleci no meu trabalho com muita clareza, porque quando a gente fala em política pública a gente precisa localizar exatamente de onde a gente está falando."</i>
--	-----------------------------	-----	--

Fonte: autores